

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение
высшего образования «Сибирский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Кафедра уголовного процесса

Специальность 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности,
специализация № 1 «Уголовно-правовая»,
узкая специализация «Предварительное следствие
в органах внутренних дел»

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА

по теме:

**Основание возбуждения уголовного дела о преступлении в сфере
незаконного оборота наркотиков: фактический и юридический
компоненты**

Выполнил:
слушатель группы НБ 1601
младший лейтенант полиции
Байкова Кристина Сергеевна

Решение о допуске к защите:

к защите допускается
Начальник кафедры уголовного
процесса
полковник полиции
А.Б. Судницын
« 06 » 05 2021 г.

Руководитель:
доцент кафедры уголовного
процесса
кандидат юридических наук
Овсянников Юрий Васильевич

Дата защиты:

«21» июня 2021 г.

Оценка: удовлетворительно

Председатель ГЭК
полковник полиции
(специальное звание)

И.А. Юдаева
(подпись)

И.А. Юдаева
(инициалы, фамилия)

Красноярск 2021

Оглавление

	Введение.....	3
Глава 1	Возбуждение уголовного дела – самостоятельная и обязательная стадия уголовного судопроизводства	
§ 1	Понятие и значение стадии возбуждения уголовного дела....	6
§ 2	Поводы и основания к возбуждению уголовного дела и их процессуальное значение.....	14
§ 3	Предварительная проверка заявлений и сообщений о преступлении.....	17
§ 4	Процессуальный порядок возбуждения уголовного дела.....	23
§ 5	Основания и процессуальный порядок отказа в возбуждении уголовного дела.....	32
Глава 2	Законодательное регулирование деятельности органов внутренних дел на этапе возбуждения уголовного дела	
§ 1	Проблемы определения юридического и фактического компонентов оснований к возбуждению уголовного дела.....	43
§ 2	Законность и обоснованность решений о возбуждении уголовного дела.....	52
	Заключение.....	62
	Библиографический список.....	65

Введение

Конституцией Российской Федерации предусмотрено право потерпевшего лица на доступ к правосудию. Уголовно-процессуальное законодательство нашей страны предусматривает основным назначением всего уголовного судопроизводства защиту прав и законных интересов физических и юридических лиц, потерпевших от преступления. Данное право является основополагающим в правовом государстве и направлено на охрану общественного порядка и защиту частных и публичных интересов граждан и организаций. В связи с этим актуальной становится проблема неправомерных действий сотрудников органов внутренних дел, направленных на недопущения гражданам доступа к правосудию.

В 2013 году текущим Президентом нашей страны В.В. Путиным было отмечено, что на сегодняшний день большое количество преступлений не только числятся как нераскрытые и являются своего рода зависшими в воздухе, но и существует большая доля даже не зарегистрированных преступлений, что является вопиющим нарушением прав потерпевших на доступ к правосудию.¹ Потерпевшие, преступления в отношении которых та и не были зарегистрированы на территории Российской Федерации, не могут получить доступ к законным способам восстановления своих нарушенных прав и справедливого правосудия в отношении виновного лица. На сегодняшний день уголовно-процессуальное законодательство нашей страны предусматривает несколько этапов развития уголовного дела от момента регистрации сообщения о преступлении до вынесения судебного акта, обвиняющего или оправдывающего обвиняемое по делу лицо.

¹ Президентский надзор. Владимир Путин определил политическую задачу Генпрокуратуры // Российская газета. N 6024. 2013. 6 марта.

Целью настоящей работы является изучение фактического и юридического компонента оснований возбуждения уголовного дела в преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков.

Предметом настоящей работы являются общественные отношения в сфере правового регулирования фактического и юридического компонента оснований возбуждения уголовного дела в преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков.

Объектом настоящей работы являются основания возбуждения уголовного дела в преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков.

Для достижения поставленной цели в работе ставятся следующие задачи:

1. Охарактеризовать понятие и значение стадии возбуждения уголовного дела.
2. Выявить поводы и основания к возбуждению уголовного дела и их процессуальное значение.
3. Проанализировать вопросы предварительной проверки заявлений и сообщений о преступлении.
4. Изучить процессуальный порядок возбуждения уголовного дела.
5. Выявить основания и процессуальный порядок отказа в возбуждении уголовного дела.
6. Изучить проблемы определения юридического и фактического компонентов оснований к возбуждению уголовного дела.
7. Описать законность и обоснованность решений о возбуждении уголовного дела.

В теории уголовного процесса проблемы определения правовой природы и сущности института, стадии и акта возбуждения уголовного дела, становления института возбуждения уголовного дела, установления специфики деятельности участников стадии возбуждения уголовного дела, изучения поводов и основания для возбуждения уголовного дела, законности и обоснованности решений, принимаемых по сообщениям о

преступлениях, неоднократно подвергались научному исследованию такими учеными, как: Н.С. Алексеев, Д.И. Бедняков, Ю.Н. Белозеров, В.П. Божьев, С.В. Бородин, С.Е. Вицин, А.П. Гуляев, В.В. Дорошков, В.А. Ефанова, Н.В. Жогин, В.М. Кобяков, Н.П. Кузнецов, А.М. Ларин, В.З. Лукашевич, П. А. Lupинская, П.Г. Марфицин, Л.Н. Масленникова, А.Р. Михайленко, В.В. Николюк, И.Л. Петрухин, Р.Д. Рахунов, А.П. Рыжаков, В.М. Савицкий, П.П. Сердюков, В.В. Степанов, М.С. Строгович, Б.С. Тетерин, В.Т. Томин, Ф.Н. Фаткуллин, В. Я. Чеканов, М.А. Чельцов, А.А. Чувилев, С.А. Шейфер и другими. Однако этими исследованиями многогранная проблема начала уголовного судопроизводства, конечно же, не исчерпана. Ряд вопросов не нашел своего отражения в работах данных процессуалистов, часть из них не разработана в достаточной степени, некоторые продолжают оставаться спорными.

Методологической основой работы являются общенаучные методы, методы сравнительного анализа, методы теоретического анализа, метод изучения материалов научных и периодических изданий по проблеме, метод документального анализа, наблюдения.

Глава 1 Возбуждение уголовного дела – самостоятельная и обязательная стадия уголовного судопроизводства

§ 1 Понятие и значение стадии возбуждения уголовного дела

Первым этапом развития уголовного дела является принятие решения о его возбуждении следователем. Понятие «возбуждение уголовного дела» является многогранным и включает в себя несколько составляющих.

Так, с одной стороны возбуждение уголовного дела – это институт уголовно-процессуального права или совокупность правовых норм, которые регулируют общественные отношения в сфере поступления в правоохранительные органы сообщения о преступлении, дальнейшей его регистрацией, проверкой и принятием итогового решения о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела.

С другой стороны, возбуждение уголовного дела можно рассматривать как конкретный нормативно-правовой акт следователя, который содержит в себе решение о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела, а также мотивировку данного решения – указание на наличие признаков преступления. Данный документ завершает стадию возбуждения уголовного дела и переводит уголовный процесс на следующую стадию – предварительное расследование уголовного дела. Решение следователя о возбуждении уголовного дела одновременно возлагает на него ряд процессуальных обязанностей, связанных с проведением необходимых следственных действий, направленных на поиск виновного лица и сбор доказательств по делу.

Далее, возбуждение уголовного дела можно рассматривать как определенную законодательством Российской Федерации систему мероприятий, которые уполномоченные органы и должностные лица обязаны произвести в силу своего процессуального положения, направленные на регистрацию, проверку и принятие решения в отношении поступившего сообщения о преступлении.

И наконец, возбуждение уголовного дела можно рассматривать как непосредственно первую стадию уголовного процесса, в рамках которой уполномоченное лицо разрешает вопрос о необходимости уголовного преследования неизвестного лица, выявив или не выявив признаки преступления.²

Если рассматривать возбуждение уголовного дела именно, как стадию уголовного судопроизводства, то нужно указать, что стадия не может рассматриваться как одномоментное действие следователя по вынесению соответствующего постановления. Стадия предполагает проведение комплекса мероприятий, направленных на получение сведений с целью обоснования решения уполномоченного лица.

В современной науке многократно поднималась проблема несовпадения названия стадии возбуждения уголовного дела с ее содержанием. Ряд авторов предлагали изменить название данной стадии например на следующие: рассмотрение и проверка сообщения о преступлении³, рассмотрение и разрешение поступивших сообщений о преступлениях⁴, стадия рассмотрения и разрешения сообщений о преступлениях⁵.

Позицию о замене названия стадии поддерживают большая часть представителей правовой науки, однако, практика применения уголовного законодательства еще не пришла к необходимости внесения данных изменений в законодательства.

Основное предназначение стадии возбуждения уголовного дела было сформулировано еще в советском уголовном судопроизводстве, а также закреплено 14 января 2000 г. в [Постановлении](#) Конституционного Суда

² Румянцева М.О., Ажибеков М.А. Понятие и значение стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Института мировых цивилизаций. 2017. N 14. С. 6 - 7.

³ Махов В. Законодательство о возбуждении уголовного дела // Законность. 1997. N 1. С. 34

⁴ Копылова О.П. Проверка заявлений и сообщений о преступлениях. СПб., 1999. С. 11

⁵ Власова Н.А. Теоретические и правовые основы стадии возбуждения уголовного дела: Монография. М., 2001. С. 23

Российской Федерации N 1-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений УПК РСФСР, регулирующих полномочия суда по возбуждению уголовного дела, в связи с жалобой гражданки И.П. Смирновой и запросом Верховного Суда Российской Федерации"⁶.

Согласно данного документа возбуждение уголовного дела признается первоначальной самостоятельной стадией уголовного процесса, которая позволяет установить повод и основания для возбуждения уголовного дела и перехода к дальнейшему его расследованию. На данной стадии выявляются признаки преступления в совершенном деянии, устанавливается юридическая квалификация действий неизвестного лица, выявляются обстоятельства, исключающие возбуждение уголовного дела, а также принимаются меры по закреплению следов преступления и обеспечению дальнейшего расследования уголовного дела, устанавливается дальнейшая подсудность рассмотрения дела.

Одной из главных функций стадии возбуждения уголовного дела выступает является своевременное и оперативное реагирование на сообщение о преступлении, что выступает основой успешного расследования преступления в будущем. С другой стороны в вопросе возбуждения уголовного дела уполномоченному лицу важно исключить незаконное вовлечение граждан и организаций в область уголовного судопроизводства и предотвратить ненужную трату средств и правовых инструментов уголовного процесса.⁷

Итак, как мы отметили ранее, степень успешности расследования уголовного дела зависит от того, насколько оперативно уполномоченное

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.01.2000 N 1-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений УПК РСФСР, регулирующих полномочия суда по возбуждению уголовного дела, в связи с жалобой гражданки И.П. Смирновой и запросом Верховного Суда Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2000. N 27. Ст. 2882

⁷ Яшин В.Н. Предварительная проверка первичных материалов о преступлении: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 16.

лицо отреагирует на поступившее сообщение о преступлении, а также насколько тщательно произведет его дальнейшую проверку.

Стадия возбуждения уголовного дела имеет свои собственные цели и задачи, ограничена во времени, обладает своим кругом субъектов, а также инструментами уголовного судопроизводства.

Порядок проведения стадии возбуждения уголовного дела регламентирован главой 19 УПК РФ, согласно которой основная цель стадии возбуждения уголовного дела заключается в установлении законности повода для возбуждения уголовного дела, а также сбора достаточного количества оснований для принятия соответствующего решения.

В связи с этим можно выделить основные задачи стадии возбуждения уголовного дела:

- принятие и регистрация сообщения о преступлении;
- юридическая квалификация поступившего сообщения в соответствии со ст. 141- 143 УПК РФ;
- выявление признаков преступления;
- выявление оснований для отказа в возбуждении уголовного дела;
- принятие и вынесение итогового решения о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела;
- извещение субъектов стадии о принятом решении.

Срок для проверки сообщения о преступлении установлен в размере 3 дней со дня поступления сообщения, согласно ч. 1 ст. 144 УПК РФ. Однако, данный срок может быть увеличен до 10 суток по мотивированному ходатайству следователя или дознавателя к начальнику следственного органа. В случае необходимости проведения документальной проверки, ревизии, судебной экспертизы, исследования предметов или трупов, проведения ОРМ, руководитель следственного органа или прокурор может продлить данный срок до 30 суток с указанием конкретных оснований такого продления.

Далее рассмотрим круг участников стадии возбуждения уголовного дела. В современном уголовном процессе существует широкий круг участников, включающих в себя участников со стороны защиты, обвинения, а также суда. На стадии возбуждения уголовного дела круг участников несколько изменен. На данной стадии еще не установлен потерпевший, а также подозреваемый или обвиняемый. Особыми лицами на данной стадии выступают заявитель сообщения о преступлении, лица, участвующие в производстве процессуальных действий, а также участники проверки сообщения о преступлении.

Нужно указать, что уголовно-процессуальное законодательство предполагает закрепление за субъектами стадии возбуждения уголовного дела особые права, а также закрепляет гарантии их реализации. К таким правам относится право не свидетельствовать против самого себя, своего супруга и близких родственников, право на адвоката, право направления жалоб на действия дознавателя или следователя, а также руководителя следственного органа. При необходимости участниками стадии возбуждения уголовного дела могут выступать эксперт или специалист.

Проверка сообщения о преступлении может производиться путем проведения следующих следственных действий:

- получение объяснений;
- получение образцов для сравнительного исследования;
- истребование документов и предметов и их изъятие в порядке, установленном [УПК РФ](#);
- назначение судебной экспертизы, участие в ее производстве, получение заключения эксперта в разумный срок;
- производство осмотра места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование;
- требование производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов;
- привлечение к участию в проверочных действиях специалистов;

- дача органу дознания обязательного для исполнения письменного поручения о проведении оперативно-розыскных мероприятий.

Окончание стадии возбуждения уголовного дела характеризуется вынесением решения уполномоченного лица о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела. В результате вынесения соответствующего решения меняется круг прав и обязанностей лиц, участвующих в деле, они получают правовой статус в деле – появляется потерпевший.

На основании изложенного можно сформулировать авторское понятие стадии возбуждения уголовного дела – первоначальная стадия уголовного процесса, в рамках которой уполномоченное лицо осуществляет комплекс мероприятий, направленных на выявление признаков преступления и принимает решение о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела.

От проведенной на стадии возбуждения уголовного дела работы сотрудников правоохранительных органов зависит успех расследования уголовного дела на следующих стадиях. Это связано с тем, что на стадии возбуждения уголовного дела уполномоченное лицо обязано предпринять все необходимые действия для сохранения следов преступления и доказательств по делу. Так, в 2020 году в правоохранительных органах было рассмотрено более 29 млн сообщений о происшествиях, при этом зарегистрировано 2 058 476 преступлений⁸.

Принятое следователем или дознавателем решение об отказе в возбуждении уголовного дела может быть обжаловано в дальнейшем субъектами стадии возбуждения уголовного дела. Основными причинами отмены такого решения в дальнейшем могут стать: процессуальные нарушения при формировании документов, низкое качество проведения проверки сообщения о преступлении, отсутствие мотивировки принятого

⁸ Сведения о состоянии преступности в Российской Федерации за 2020 год // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/>. (дата обращения: 04.03.2020).

следователем решения, неисполнение письменных указаний прокурора. Также на практике не редко встречаются случаи давления на заявителей со стороны сотрудников правоохранительных органов с целью изложения некриминальной версии событий для упрощения собственной работы и изменения статистических показателей, что является вопиющим нарушением прав граждан.

Причины указанных обстоятельств можно найти в существующих пробелах законодательства о порядке приема, регистрации и проверке сообщения о преступлении, неэффективности ведомственных актов в данной области, а также различное трактование данных актов.

В этом отношении интересно предложение научного сообщества об упразднении стадии возбуждения в целом. Уполномоченные органы предлагается обязать возбуждать уголовное дело каждый раз, когда поступает сообщение о преступлении.⁹

За период существования уголовно-процессуального законодательства изменения относительно нормативно-правового регулирования стадии возбуждения уголовного дела вносились более 30 раз, а пробелы законодательства продолжают оставаться. Однако упразднение данной стадии не решит практических проблем уголовного судопроизводства на данном этапе. Одним из аргументов данной позиции является то, что расширение объема процессуальных действий на первоначальной стадии уголовного судопроизводства приведет к увеличению давления на заявителей с целью формирования некриминальной позиции относительно совершенного деяния.

Также нельзя признать состоятельными доводы о том, что на стадии возбуждения уголовного дела отсутствуют гарантии и соблюдения прав лиц, участвующих в доследственной проверке. Так, на данном этапе лицо не может быть наделено статусом подозреваемого. Однако, в этом

⁹ Вицин С.Е. Институт возбуждения дела в уголовном судопроизводстве // Российская юстиция. 2017. N 6

отношении нужно учитывать, что данный статус накладывает на гражданина особые ограничения, которые не должны ложиться на плечи невиновных лиц. Другими словами, перед наделения гражданина таким статусом, следователем должна быть проведена всесторонняя проверка доказательств, а также четко обозначена достаточность оснований для наделения гражданина таким статусом.¹⁰

В соответствии с современным уголовно-процессуальным законодательством лицо становится подозреваемым с момента возбуждения уголовного дела в отношении него. Если упразднить стадию возбуждения уголовного дела, то любой гражданин, в отношении которого будет получено сообщение о преступлении, будет автоматически признан подозреваемым. Однако, достаточного числа мероприятий уполномоченным лицом для проверки достаточности оснований признания гражданина подозреваемым проведено не было, что увеличит число ошибочно вынесенных решений в этой части. В результате, репутацию граждан уже не получится восстановить, не смотря на то, что преступления фактически на самом деле и не было.

Другими словами именно стадия возбуждения уголовного дела, не смотря на пробелы в ее правовом регулировании позволяет следователю удостовериться в правильности принятого решения, а только потом менять статус участвующих в деле лиц.¹¹

Подводя итоги настоящему параграфу, нужно отметить, что критика ученых в отношении проблем стадии возбуждения уголовного дела обоснована. Проблемы правового регулирования стадии возбуждения уголовного дела приводят к существенным нарушениям основных конституционных прав граждан, в том числе со стороны сотрудников правоохранительных органов. Однако, в этом отношении кажется

¹⁰ Румянцева М.О., Ажибеков М.А. Понятие и значение стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Института мировых цивилизаций. 2017. N 14. С. 11.

¹¹ Румянцева М.О. К вопросу о целесообразности сохранения стадии возбуждения уголовного дела // Общественные науки. 2019. С. 410 - 416.

правильным принимать меры по борьбе именно с таким поведением сотрудников правоохранительных органов, а не изменением текущей системы уголовного судопроизводства. Стадия возбуждения уголовного дела с одной стороны, включает в себе ряд важных функций, которые нельзя перенести на какую-либо иную стадию уголовного судопроизводства, а с другой стороны, позволяет снизить нагрузку на следственные органы в части отсутствия необходимости дальнейшей работы по отказным материалам.¹²

Таким образом, упразднение стадии возбуждения уголовного дела в современном уголовном процессе представляется ненужной. Данная стадия включает в себе значимую роль в уголовном судопроизводстве, которую нельзя сохранить без ущерба для правосудия.

Полагаем, ответ на вопрос о целесообразности сохранения стадии возбуждения уголовного дела очевиден. Вышесказанное в очередной раз подтверждает, что стадия возбуждения уголовного дела играет слишком значимую роль в уголовном судопроизводстве, устранить которую без ущерба для правосудия не представляется возможным.

§ 2 Поводы и основания к возбуждению уголовного дела и их процессуальное значение

Поводы для возбуждения уголовного дела могут быть определены конкретным видом преступления. Например, поводом для возбуждения уголовного дела частного-публичного и частного обвинения может выступать соответствующее заявление потерпевшего или его законного представителя. Из данного правила существует исключение, которое

¹² Волеводз А.Г. Упразднение стадии возбуждения уголовного дела: цена вопроса // Уголовный процесс. 2017. N 1.

распространяется на лиц, не способных в силу зависимого или беспомощного состояния защищать свои права самостоятельно. К ним относятся престарелые граждане, тяжело больные, малолетние дети, лица, страдающие психическими расстройствами. В таких ситуациях уголовное дело может быть возбуждено уполномоченным лицом.¹³

Рассмотрим основные поводы к возбуждению уголовного дела:

- заявление о преступлении;
- явка с повинной;
- сообщение о преступлении;
- постановление прокурора о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании.

Как уже было отмечено в предыдущем параграфе, любое сообщение о преступлении уполномоченное лицо обязано зарегистрировать и проверить в трехдневный срок со дня его поступления, при помощи указанных в законе инструментов, вынеся в дальнейшем итоговое решение¹⁴.

Важно отметить, что сообщение о преступлении не может быть принято от анонимного адресата. Лицо должно быть идентифицировано, его личность установлена.

Добровольное сообщение лица о преступлении совершенном этим лицом называется явкой с повинной.

Закон указывает на иные источники сообщения о преступлении, что представляется правильным, поскольку невозможно предугадать все возможные случаи поступления таких сообщений. В случае получения

¹³ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.06.2010 N 17 "О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве"

¹⁴ Румянцева М.О. Возбуждение уголовного дела: проблемы и перспективы: Монография. М.: Юстицинформ, 2019. 148 с

нетипичного сообщения о преступлении лицо, его принявшее, составляет соответствующий рапорт.¹⁵

Основанием для возбуждения уголовного дела будет наличие достаточных сведений для определения признаков преступления. Другими словами, законодатель устанавливает положение о том, что для возбуждения уголовного дела уполномоченное лицо не обязано достоверно знать о совершенном деянии, но обязано в этом деянии выявить признаки закрепленного в УК РФ преступления. Цель возбуждения уголовного дела – установление факта совершения преступления, а не установления достоверности произошедшего события.¹⁶

По делам, связанным с незаконным оборотом наркотических средств, поводом для возбуждения уголовного дела, как правило, являются материалы оперативных проверок. Результаты таких проверок, по мнению некоторых авторов, можно рассматривать, как один из видов сообщений о преступлении. В данной ситуации уполномоченное лицо обязано составить рапорт об обнаружении признаков преступления.

Сам по себе рапорт об обнаружении признаков преступления является поводом для возбуждения уголовного дела. Вопрос о реальном возбуждении уголовного дела следует решать после получения достаточного количества оснований для определения признаков преступления. Сведения, которые уполномоченное лицо излагает в рапорте, не могут быть признаны следователем безоговорочно, поскольку они также подлежат проверке, согласно процессуальному законодательству. После проверки и выявления признаков соответствующего преступления следователь или дознаватель имеет право возбудить уголовное дело.

¹⁵ Приказ Генпрокуратуры России от 23.10.2014 N 150 "Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов"

¹⁶ Безлепкии Б.Т. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). 14-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017. 608 с.

Если смотреть статистику по делам связанным с незаконным оборотом наркотических средств, то станет видно, что только 1% всех уголовных дел в этой сфере были возбуждены на основании явки с повинной. Из материалов проверок уже возбужденных уголовных дел было выделено 24% новых уголовных дел, но больше всего - из материалов оперативных проверок – 75%.

Таким образом, подводя итоги настоящему параграфу, можно сделать вывод о том, что основные поводы к возбуждению уголовного дела: заявление о преступлении, явка с повинной, сообщение о преступлении, постановление прокурора о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании. По делам, связанным с незаконным оборотом наркотических средств, поводом для возбуждения уголовного дела, как правило, являются материалы оперативных проверок. Результаты таких проверок, по мнению некоторых авторов, можно рассматривать, как один из видов сообщений о преступлении. В данной ситуации уполномоченное лицо обязано составить рапорт об обнаружении признаков преступления.

§ 3 Предварительная проверка заявлений и сообщений о преступлении

После определения повода к возбуждению уголовного дела, следователь или дознаватель осуществляет проверку сообщения о преступлении. На данном этапе уполномоченное лицо выявляет не только признаки преступления, но и обстоятельства, исключающие возбуждение уголовного дела. Дается первичная квалификация совершенного деяния, принимаются меры по закреплению следов преступления.¹⁷

¹⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2000 года N 1-П

Срок для проверки сообщения о преступлении установлен в размере 3 дней со дня поступления сообщения, согласно ч. 1 ст. 144 УПК РФ. Однако, данный срок может быть увеличен до 10 суток по мотивированному ходатайству следователя или дознавателя к начальнику следственного органа. В случае необходимости проведения документальной проверки, ревизии, судебной экспертизы, исследования предметов или трупов, проведения ОРМ, руководитель следственного органа или прокурор может продлить данный срок до 30 суток с указанием конкретных оснований такого продления.

В рамках проведения проверки сообщения о преступлении следователь или дознаватель вправе совершить определенный законом перечень процессуальных действий, среди которых можно выделить следующие: изъятие документов и предметов, отбор объяснений, осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, привлечь специалиста для производства следственного действия, провести ОРМ.

Если сообщение о преступлении было размещено в СМИ, то проверку по нему проводит орган дознания по поручению прокурора, либо по поручению руководителя следственного органа, следователь. Все имеющиеся сведения по указанному сообщению редакция данного СМИ обязана передать уполномоченному лицу вместе со сведениями о личности, от которой редакция получила данные документы. Исключением из данного правила является положение ч.2 ст. 144 УПК РФ, согласно которой лицо может поставить условие о сохранении в тайне источника информации.

В рамках проведения проверки информации о незаконных действиях с наркотиками следователь может нарушать права граждан, проводя медицинское освидетельствование до возбуждения уголовного дела, либо производстве экспертизы. Однако, данное нарушение может быть оправдано тем, что уполномоченному лицу, прежде чем возбудить

уголовное дело, необходимо собрать достаточное количество сведений о признаках предполагаемого преступления и вине подозреваемого лица.

В связи с этим важным доказательством по делу будет выступать заключение экспертизы материалов и веществ. На стадии предварительной проверки уголовно процессуальное законодательство разрешает проведение экспертизы ч. 1 ст. 144 УПК РФ. Однако, в соответствии с ч. 3 ст. 195 УПК РФ следователь обязан известить подозреваемого или обвиняемого и его защитника о проведении указанного процессуального действия. При этом, на стадии предварительной проверки сообщения о преступлении таких лиц еще нет, следовательно уполномоченное лицо не знакомит участников процесса с процессуальным действием, чем и нарушает их права. В результате сложившейся ситуации заключение эксперта фактически является не допустимым доказательством по делу.

В части медицинского освидетельствования наблюдается абсолютно аналогичная ситуация. На основании ст. 179 УПК РФ медицинское освидетельствование проводится только в отношении определенного круга лиц, статус которым присваивается уже после возбуждения уголовного дела. Однако, на стадии возбуждения уголовного дела таких участников нет, следовательно освидетельствование проводить в отношении них просто незаконно.

Довольно часто первичную информацию в отношении преступлений в сфере незаконного оборота наркотиков можно получить только путем проведения ОРМ. Однако, использование таких инструментов в рамках предварительной проверки следует осуществлять с особой осторожностью, поскольку любое ОРМ в силу своей природы обладает высокими рисками нарушений прав граждан.

Рассмотрим основные типичные нарушения в рамках предварительной проверки сообщения о преступлении в сфере незаконного оборота наркотиков.

1. Производство оперативно-розыскных мероприятий без соответствующего постановления, когда это необходимо.

«Проверочная закупка» вещества – ОРМ, которое регламентировано ч. 7 ст. 8 Закона от 12.08.1995 N 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" (далее - Закон об ОРД). Данное ОРМ проводится на основании постановления руководителя уголовного розыска, однако, на практике далеко не всегда сотрудники ОРП работают на основании такого постановления.

2. Вынесение постановления о производстве проверочной закупки после ее проведения.

3. Дописка текста в документах оперативно-розыскных мероприятий.

4. Изъятие наркотических средств, психотропных, сильнодействующих, ядовитых веществ ненадлежащим образом.

Наиболее распространенной ситуацией в данном случае является изъятие наркотических средств в рамках составления протокола административного задержания.

Изъятие наркотических средств в рамках административного законодательства может быть осуществлено только когда уполномоченное лицо обладает достаточным количеством данных, указывающих на незаконный оборот наркотических средств без цели сбыта, поскольку в данном случае лицо не обладает сведениями о признаках уголовного преступления. Однако, в случае сбыта наркотических веществ применение норм административного законодательства явно не обосновано.

5. Производство оперативно-розыскных мероприятий, не утвержденных Законом об ОРД.

Основным нормативным актом, который определяет порядок работы сотрудников оперативных подразделений, является закон об ОРД. Данный закон не только формулирует цели и задачи оперативно-розыскной деятельности, но и содержит конкретный перечень мероприятий, которые могут производить сотрудники ОРП. Перечень таких мероприятий

является закрытым, иные мероприятия не могут быть признаны в качестве ОРМ и фактически незаконны.

На практике, в ходе выявления преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, сотрудники ОРП могут провести личный досмотр лица, осмотр ТС, составить протокол добровольной выдачи наркотических средств. Однако, законодателем не было закреплено ни одно из вышеуказанных мероприятий, что фактически делает их незаконными.

В рамках личного досмотра сотрудники ОРП производят осмотр одежды, личных вещей, автомобиля при наличии. Данные действия можно рассматривать как обыск, что является нарушением уголовно-процессуального законодательства.

Однако в защиту практики уголовного судопроизводства в этой части следует пояснить, что на стадии предварительной проверки не ясно, будет ли уголовное дело возбуждено в отношении конкретного лица. Следовательно, производить личный досмотр в соответствии с требованиями к обыску (по УПК РФ) также не законно, поскольку кодекс регламентирует порядок проведения следственных действий, а не оперативных. Следственные и оперативные мероприятия имеют разную природу, что обуславливает невозможность их отождествления.

6. Производство оперативно-розыскных мероприятий с участниками, не предусмотренными законодательством.

К участникам, не предусмотренным законодательством можно отнести понятых. Однако, понятие понятых также содержится лишь в УПК, в законе об ОРД данного понятия просто не существует.

Существует позиция, согласно которой на стадии предварительного расследования, при необходимости привлечения посторонних лиц, их следует называть не понятыми, а незаинтересованными лицами. Так будет корректнее с точки зрения законодательства.

В целом же, при производстве ОРМ нет необходимости в привлечении дополнительных лиц, поскольку большую часть ОРМ данные лица просто не могут увидеть по объективным причинам в целях успешного проведения этих мероприятий. В данной ситуации гораздо эффективнее было бы применение средств видеофиксации или аудиофиксации.

В рамках разрешения указанной категории проблем юридическая наука предлагала различные пути их решения, среди которых можно выделить:

- сформулировать легальное определение сущности ОРМ;
- законодательно закрепить Инструкцию о порядке организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий;
- урегулировать существующие на практике способы сбора доказательств, придать им статус процессуальных действий.

Однако, применительно к данной категории проблем, важно не только изменить порядок нормативно-правового регулирования работы сотрудников ОРП, но и изменить систему организации их работы. В качестве одного из способов избежания ошибок можно выделить введение системы согласования действий сотрудника ОРП и следователя, как более квалифицированного лица.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в рамках проведения проверки информации о незаконных действиях с наркотиками следователь может нарушать права граждан, проводя медицинское освидетельствование до возбуждения уголовного дела, либо производстве экспертизы. Однако, данное нарушение может быть оправдано тем, что уполномоченному лицу, прежде чем возбудить уголовное дело, необходимо собрать достаточное количество сведений о признаках предполагаемого преступления и вине подозреваемого лица.

Система согласования работы следователя и сотрудника ОРП в части принятия решения по ОРМ в отношении конкретного лица по вопросу

проверки сообщения о преступлениях в сфере незаконного оборота наркотиков позволит ему дать рекомендацию относительно легализации полученных сведений, исключая рассекречивание источника информации, а также позволит грамотно организовать проведение конкретного ОРМ с целью дальнейшего успешного использования его результатов.

§ 4 Процессуальный порядок возбуждения уголовного дела

Федеральным [законом](#) от 4 марта 2013 г. N 23-ФЗ в Уголовно-процессуальный [кодекс](#) Российской Федерации¹⁸ внесены существенные изменения, регламентирующие в том числе порядок рассмотрения сообщения о преступлении в стадии возбуждения уголовного дела.

Согласно [ч. 1 ст. 144](#) УПК РФ при проверке сообщения о преступлении дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа вправе получать объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном [УПК](#) РФ, назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок, производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование, требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов, привлекать к участию в этих действиях специалистов.

Кроме того, законодательной новеллой стала возможность использования в качестве доказательств сведений, полученных в ходе проверки сообщения о преступлении ([ч. 1.2 ст. 144](#) УПК РФ).

¹⁸ Федеральный закон от 04.03.2013 N 23-ФЗ "О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" // Российская газета. 06.03.2013. N 48.

Данные изменения законодательства дали новый виток уже существующим спорам - как в научных кругах, так и среди практиков - о необходимости дальнейшего существования стадии возбуждения уголовного дела в российском уголовном процессе.

Как отмечает Л.В. Головкин, появились дискуссии, в ходе которых "ставятся и обсуждаются, в частности, вопросы о необходимости сохранения стадии возбуждения уголовного дела, унификации форм предварительного расследования, деформализации досудебного производства, имплементации в уголовный процесс оперативно-розыскной деятельности и др."¹⁹.

Ряд авторов придерживаются точки зрения о том, что "курс законодателя на расширение перечня следственных действий, используемых для проверки сообщения о преступлении, в целом следует расценивать как положительное явление, отвечающее потребностям практики"²⁰.

Некоторые авторы расценивают данные изменения в качестве начала ликвидации стадии возбуждения уголовного дела как таковой. Так, М. Махмутов указывает, что после изменений, внесенных в УПК РФ Законом от 04.03.2013 N 23-ФЗ, "практически стерлась грань между стадией возбуждения уголовного дела и предварительного расследования"²¹. Ю.В. Деришев и К.А. Наумов отмечают, что "стадия постепенно, но настойчиво трансформируется в своеобразный "суррогат" расследования (или расследование первого уровня), и, соответственно, органы предварительного следствия перерождаются в органы дознания"²². А. Халиков в ходе анализа внесенных в ст. 144 УПК РФ изменений пишет,

¹⁹ Курс уголовного процесса / Под ред. Л.В. Головкин. М., 2017. С. 181.

²⁰ Каретников А.С., Коретников С.А. Следственные действия как способы проверки сообщения о преступлении // Законность. 2018. N 7. С. 41.

²¹ Махмутов М. Закон о дознании в сокращенной форме и реформа стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2019. N 7. С. 41.

²² Деришев Ю.В., Наумов К.А. Предусматривает ли УПК отмену руководителем следственного органа постановления о возбуждении уголовного дела? // Законность. 2019. N 7. С. 54.

что "фактически законодатель сделал первый шаг к отмене стадии возбуждения уголовного дела... эта стадия давно уже в большинстве случаев работает "вхолостую", отнимая время и силы у работников правоохранительных органов, результаты которой не могли быть до этого признаны доказательствами"²³.

Следует отметить, что расширенная рабочая группа, образованная в феврале 2013 г. при министре внутренних дел Российской Федерации, по дальнейшему реформированию органов внутренних дел разработала так называемую "дорожную карту"²⁴. В ней отмечается, что "достижение положительных результатов работы по противодействию преступности и обеспечению правопорядка невозможно без проведения модернизации уголовного, уголовно-процессуального и административного законодательства" (п. 4.1). Наряду с этим, в п. 4.4 Дорожной карты говорится о необходимости тщательного изучения существующего зарубежного опыта организации уголовного судопроизводства; выбора наиболее оптимальной для нашей страны модели; определения комплекса требуемых изменений в действующее уголовно-процессуальное законодательство, с учетом экономической составляющей процесса. Помимо этого, разработчиками Дорожной карты рассматривается возможность применения процессуальной модели, согласно которой по поступившему заявлению, сообщению о преступлении следователь, дознаватель, орган дознания начинают производство по уголовному делу (п. 4.5).

При этом участниками рабочей группы по разработке Дорожной карты отмечается, что "новыми критериями оценки эффективности должны стать показатели выявления реального количества преступлений и

²³ Халиков А. Собираание доказательств в ходе проверки сообщения о преступлении // Законность. 2019. N 12. С. 57.

²⁴ Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html> (дата обращения: 04.03.2021).

иных правонарушений (снижения уровня их латентности), своевременности и качества реагирования на них, а также полноты и быстроты восстановления законных интересов заявителей".

Очевидно, что тезис о продолжении существования в российском уголовном процессе стадии возбуждения уголовного дела после соответствующих изменений УПК РФ, произошедших в 2013 г., не является таким однозначным. Одновременно констатировать отсутствие в настоящее время стадии возбуждения уголовного дела также затруднительно.

Идея полного отказа от института возбуждения уголовного дела путем его трансформации в институт начала уголовного судопроизводства требует исключительно взвешенного подхода. Это обусловлено тем, что, как представляется, воплощение в жизнь данных предложений может повлечь намного большие негативные последствия, чем отмечается противниками стадии возбуждения уголовного дела.

К данному выводу можно прийти после установления проблемных вопросов, следующих из анализа уголовно-процессуального законодательства зарубежных стран. При этом желательно обратиться к опыту именно тех зарубежных стран, отказавшихся в недавнем времени от стадии возбуждения уголовного дела, уголовный процесс которых близок к российскому уголовному процессу.

Так, 13 апреля 2012 г. был принят новый УПК Украины, 4 июля 2014 г. - новый УПК Республики Казахстан.

Данные кодифицированные нормативные правовые акты устанавливают, что досудебное расследование начинается с момента внесения сведений о преступлении (уголовном правонарушении) в Единый реестр досудебных расследований (ЕРДР), который не связывается с вынесением постановления о возбуждении уголовного дела.

В связи с чем если раньше сведения о преступности складывались по результатам прохождения своеобразного "фильтра" в виде стадии

возбуждения уголовного дела, на котором "отсеивались" события, не содержащие в себе признаков уголовно наказуемых деяний, то в настоящее время в этих странах регистрация преступления (уголовного правонарушения) в Едином реестре досудебных расследований означает начало предварительного расследования.

Так, если в 2014 г. в производстве органов предварительного расследования Республики Казахстан находилось 545 592 уголовных дел, то в 2016 г. - 824 408. При этом в 2014 г. прекращено по реабилитирующим основаниям 39 090 дел, что составляет 7,2% от общего числа находившихся в производстве дел, в 2016 г. прекращено по реабилитирующим основаниям уже 249 334 дела, что составляет 30,2% от числа дел, находившихся в производстве²⁵.

При исследовании статистических показателей Украины также отмечается, что ранее ежемесячно возбуждалось не больше 38 - 40 тыс. уголовных дел. За 10 же месяцев действия нового УПК было зафиксировано повышение на 70% количества начатых уголовных производств. Только за два месяца 2013 г. в Едином реестре досудебных расследований Украины зарегистрировано 281 190 преступлений, из них закрыто и снято с учета 83 981 уголовное правонарушение²⁶.

И если до принятия нового УПК Республики Казахстан, например, в 2013 г. из 2 230 318 поступивших сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, происшествиях было возбуждено только 351 868 уголовных дел (15% от общего числа поступивших

²⁵ Данные отчетов формы 1-Е "Общий межведомственный отчет о работе органов следствия и дознания" за 12 месяцев 2014 г., 12 месяцев 2016 г. (сводная информация по всем органам расследования, с учетом остатка дел, находившихся в производстве на начало отчетных периодов) // Информационный сервис Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. URL: <http://qamqor.gov.kz/portal/page/portal/POPPageGroup/Services/Pravstat> (дата обращения: 04.03.2021).

²⁶ Карипова А.Т., Касымова А.С., Муканов Д.Ж. О влиянии учетно-регистрационной системы на показатели преступности в новых правовых условиях (на примере квартального анализа преступности) // Всероссийский криминологический журнал. 2016. Т. 10. N 4. С. 706.

сообщений), а по 666 141 сообщению приняты решения об отказе в возбуждении уголовного дела (30%)²⁷, то в настоящее время данная треть сообщений, в которых отсутствуют признаки уголовно наказуемых деяний, необоснованно попадает в уголовно-правовую сферу, тем самым еще больше искажая реальную картину преступности.

Соответственно, не исключено искусственное повышение уровня преступности за счет регистрации деяний, уголовные дела по которым в последующем прекращаются по реабилитирующим основаниям.

В связи с этим представителями Института Генеральной прокуратуры Республики Казахстан отмечается, что на практике встречались случаи, когда "при явном отсутствии признаков уголовного правонарушения органы уголовного преследования начинали досудебное расследование с его последующим прекращением по реабилитирующим основаниям, например, по фактам хищения документов, кражи или мелкого хищения, тогда как заявитель изначально заявлял об утере имущества" <11>.

Вместе с тем назначением российского уголовного судопроизводства является как защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, так и защита личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод (ст. 6 УПК). Соответственно, в случае принятия модели уголовного процесса, не включающей в свое содержание стадию возбуждения уголовного дела, очевидны риски незаконного или необоснованного ограничения прав и свобод человека и гражданина.

В данном случае следует согласиться с точкой зрения М.В. Зяблиной о том, что упразднение стадии возбуждения уголовного дела "предоставит возможность должностным лицам органов предварительного

²⁷ Данные отчета формы N 2-3С "Сводный отчет о рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях органами уголовного преследования" за 12 месяцев 2013 г. // Информационный сервис Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. URL: <http://qamqor.gov.kz/portal/page/portal/POPageGroup/Services/Pravstat> (дата обращения: 04.03.2021).

расследования производить следственные действия, сопряженные с применением мер процессуального принуждения, по всем зарегистрированным заявлениям и сообщениям о преступлении"²⁸.

Безусловно, необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела является грубым нарушением закона, но необходимо учитывать, что зачастую на практике процессуальные проверки проводятся по сообщениям, касающимся гражданско-правовых споров, утери вещей, семейных конфликтов, фиксации повреждения имущества с целью обращения в страховую компанию и т.д., то есть по сообщениям, не содержащим в себе признаков уголовно наказуемого деяния. Необоснованное возбуждение уголовного дела в таких случаях повлечет за собой намного больше негативных последствий.

Кроме того, думается, что осуществление предварительного расследования по всем зарегистрированным сообщениям о преступлениях может создать необоснованную трату сил и средств, прежде всего органов дознания и органов предварительного расследования.

Так, в 2016 г. только следственными подразделениями МВД России и Следственного комитета Российской Федерации рассмотрено 1 899 926 сообщений, при этом по 629 551 сообщению приняты решения об отказе в возбуждении уголовного дела (33,1% от общего числа зарегистрированных сообщений). И только 1% от числа указанных процессуальных решений оказался необоснованным и по ним в последующем возбуждены уголовные дела. Вопрос о том, насколько обоснованно будет вовлечь всех лиц по оставшимся 99% сообщений в уголовный процесс со всеми видами уголовного принуждения, следственными действиями, существенно ограничивающими права граждан, является риторическим.

Довод противников стадии возбуждения уголовного дела о том, что ликвидация стадии возбуждения поможет побороть латентную

²⁸ Зяблина М.В. К вопросу об исключении из российского уголовного процесса стадии возбуждения уголовного дела // Российская юстиция. 2017. N 7. С. 68.

преступность, конечно, заслуживает внимания, но не может быть стопроцентной гарантией данного вывода.

Следует отметить еще одно негативное последствие, сложившееся в уголовно-процессуальной деятельности в ранее обозначенных странах. Как пишет В. Песков, оценивая спустя год положения УПК Украины, на практике "встречаются отдельные случаи, когда заявления о преступлении регистрируются как обычные обращения граждан, что в принципе исключает производство по ним в соответствии с нормами УПК Украины. В такой ситуации пострадавший сталкивается с обычным бездействием органов досудебного расследования, которое проявляется в невнесении заявления о преступлении в реестр. Эта проблематика ярко раскрывается в случае, если заявление о преступлении даже не попало в конкретный следственный орган досудебного расследования"²⁹.

При этом очевидно, что начальный этап уголовного судопроизводства в данных странах также обладает особенностями.

Так, в Приказе Генерального прокурора Республики Казахстан от 19 сентября 2014 г. № 89 "Об утверждении Правил приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований" содержится перечень заявлений и сообщений, которые не подлежат регистрации в ЕРДР:

"1) в которых отсутствуют сведения о нарушениях действующего законодательства, об ущербе, существенном вреде либо незаконном доходе, подтвержденных актами проверок, ревизий, аудита и другими, когда их наличие является обязательным признаком уголовного правонарушения;

2) о нарушениях, основанных на неисполнении или ненадлежащем исполнении гражданско-правовых сделок, совершенных в письменной

²⁹ Новый УПК глазами практиков: первые итоги применения. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2013/9/12/97602.htm> (дата обращения: 04.03.2021).

форме и не признанных судом недействительными, мнимыми или притворными;

3) по которым имеется налоговый или гражданско-правовой спор, рассматриваемый в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан;

4) о нарушениях в сфере налогового законодательства без приложения акта налоговой проверки, заключения (справки) специалиста или сведений, заключения, справки органов налоговой службы, в выводах которых содержатся достаточные данные, указывающие на наличие признаков уголовного правонарушения"³⁰.

Приказом Генерального прокурора Украины от 14 ноября 2012 г. N 113 "О внесении изменений в Положение о порядке ведения Единого реестра досудебных расследований" также пытались предусмотреть порядок проверки сообщений и заявлений до регистрации в ЕРДР:

"Если в заявлении, сообщении, вопреки требованиям части 5 ст. 214 УПК Украины (N 4651-VI), не приведено достаточной информации о совершенном уголовном правонарушении, то для его установления производятся следующие действия: направление требований в учреждения, предприятия, организации о предоставлении документов или соответствующих данных и тому подобное. Такие действия должны быть выполнены в срок, не превышающий 7 дней.

При неподтверждении в ходе проверки обстоятельств, свидетельствующих о совершении уголовного правонарушения, согласно п. 1 (N 4651-VI) или 2 ч. 1 ст. 284 УПК Украины (N 4651-VI) принимается постановление о закрытии уголовного производства.

³⁰ Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 19 сентября 2014 г. N 89 "Об утверждении Правил приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований" // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14W0009744#z22> (дата обращения: 04.03.2021).

При условии установления обстоятельств, свидетельствующих о совершении уголовного правонарушения, проводится досудебное расследование в соответствии с требованиями статьи 214 УПК Украины (N 4651-VI)"³¹.

В настоящее время действует Приказ Генеральной прокуратуры Украины от 6 апреля 2016 г. N 139 "Об утверждении Положения о порядке ведения Единого реестра досудебных расследований" (см.: URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/RE28810.html (дата обращения: 25.05.2018)).

Данный краткий анализ нормативных правовых актов показывает, что после отказа от стадии возбуждения уголовного дела необходимость в том самом "фильтре" для проверки сообщений, которые не должны попасть в уголовно-правовую сферу, не утрачена.

Таким образом, стадия возбуждения уголовного дела необходима российскому уголовному процессу. При этом не исключена необходимость ее совершенствования в восполнении существующих пробелов, например путем законодательного определения прав участников проверки сообщения о преступлении, определения перечня следственных действия, по результатам производства которых можно было бы использовать доказательства в стадии предварительного расследования вне дублирования уже произведенных действий³², и т.д.

§ 5 Основания и процессуальный порядок отказа в возбуждении уголовного дела

³¹ Приказ Генеральной прокуратуры Украины от 14 ноября 2012 г. N 113 "О внесении изменений в Положение о порядке ведения Единого реестра досудебных расследований" (утратил силу). URL: <http://document.ua/pro-vnesennja-zmin-dopolozhennja-pro-porjadok-vedennja-edin-doc134640.html> (дата обращения: 04.03.2021).

³² Шалумов М.С. Использование материалов, собранных до возбуждения уголовного дела, в качестве доказательств // Уголовный процесс. 2019. N 3. С. 32.

Многолетний анализ правоприменительной практики проверки сообщений о совершенных и готовящихся преступлениях позволяет выявить неоднозначность подходов к пониманию в теории и в практической деятельности норм УПК РФ, регламентирующих общественные отношения между участниками доследственной проверки³³. Вследствие этого нередки случаи принятия необоснованных и незаконных решений в первой стадии уголовного процесса, одним из которых является процессуальное решение об отказе в возбуждении уголовного дела.

Так, за январь - август 2015 г. органами прокуратуры при осуществлении надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства в России выявлено 3181991 нарушение закона, в том числе при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлении - 2426512, отменено постановлений следователей и дознавателей о возбуждении уголовного дела - 12613, отменено прокурором постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела - 1654738³⁴.

В обеспечении права граждан на защиту от преступных посягательств и доступ к правосудию, гарантированного ст. 52 Конституции Российской Федерации, важнейшее значение имеет деятельность следственных органов на стадии возбуждения уголовных дел. Без своевременного, законного и обоснованного решения о возбуждении уголовного дела невозможны осуществление уголовного преследования и дальнейшая защита и обеспечение прав потерпевших.

В то же время практика рассмотрения следователями заявлений и сообщений о совершенных преступлениях имеет множество недостатков, о чем наглядно свидетельствуют жалобы, поступающие в Конституционный

³³ Воскобойник И.О., Гайдышева М.Г. Проблемы формирования доказательственной базы при проверке сообщений о преступлениях // Адвокатская практика. 2019. N 5.

³⁴ Основные результаты прокурорской деятельности за январь - август 2015 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ.

Суд Российской Федерации. Так, из 3172 рассмотренных им на конец марта 2014 г. жалоб на нормы УПК РФ в 210 (6,6%) обращениях оспаривались положения данного Кодекса, регламентирующие порядок рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях. При этом чаще всего заявителями ставилась под сомнение конституционность таких статей УПК РФ, как 144 - 145 (79 жалоб), 24 (45 жалоб), 140 - 143 (42 жалобы) и 148 (21 жалоба). Анализ материалов обращений в Конституционный Суд на указанные нормы УПК РФ позволяет к числу наиболее актуальных отнести вопросы, связанные с обеспечением прав потерпевших от преступлений при регистрации сообщений о преступлениях, при их предварительной проверке и принятии решений об отказе в возбуждении уголовного дела³⁵.

К сожалению, несмотря на довольно серьезные научные труды ученых-процессуалистов, направленные на оптимизацию правового регулирования первой стадии уголовного процесса, в науке встречаются и околонукальные высказывания, по нашему мнению не только дискредитирующие уголовно-процессуальную доктрину, но и прямо призывающие к нарушению норм УПК РФ со ссылками на неизвестную УПК РФ "реальность". Так, Д.Е. Панкратов указывает: "Практика показывает, что перечень оснований отказа в возбуждении уголовного дела, определенных в ст. 24 УПК РФ, не является исчерпывающим. Часть недостающих оснований предусмотрена нормами Уголовного кодекса РФ". Автор приводит в качестве примера примечание к ст. 222 УК РФ "Незаконное приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых устройств", указывая, что добровольная выдача вышеперечисленных предметов, произошедшая до возбуждения уголовного дела, будет

³⁵ Калиновский К.Б., Чечетин А.Е. Защита прав потерпевших от преступлений в стадии возбуждения уголовного дела российского уголовного процесса // Российский следователь. 2018. N 9.

являться основанием не возбуждать уголовное дело, а если выдача произведена после возбуждения, то сама выдача предметов служит основанием прекращения уголовного дела. "В реальной деятельности органов внутренних дел это выглядит следующим образом: факты инициативной добровольной сдачи незаконно хранившегося оружия зачастую вообще остаются без всякого уголовно-процессуального реагирования"³⁶.

С данной позицией мы согласиться не можем, полагая недопустимым трактовать перечень оснований для отказа в возбуждении уголовного дела в качестве открытого. Исчерпывающий характер данного перечня обусловлен публичным характером уголовно-процессуальных отношений, обязанностью проверить сведения о любом преступлении.

В указанных автором случаях процессуальные средства проверки сообщения о преступлении и только они позволяют доказать сам факт добровольной выдачи и другие обстоятельства, доказывающие наличие или отсутствие оснований для принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Не вдаваясь в долгие дискуссии, отметим, что отсутствие уголовно-процессуального реагирования попросту не позволит ответить на вопрос о том, является ли изъятый предмет оружием и каким именно. Ответить на данный вопрос достоверно возможно, только назначив соответствующую экспертизу, производство которой в настоящее время допускается до возбуждения уголовного дела³⁷.

При этом отсутствие уголовно-процессуального регулирования является нарушением учетно-регистрационной дисциплины. Если же говорить о процессуальном порядке принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела в приведенном выше случае, то логика

³⁶ Панкратов Д.Е. О сущности основания для отказа в возбуждении уголовного дела // Российский следователь. 2018. N 15.

³⁷ Воскобойник И.О. Некоторые проблемы уголовно-процессуальной регламентации производства изъятий предметов и документов до возбуждения уголовного дела // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. N 2 (40)

автора приведет правоприменительную практику в тупик, вынудив сослаться в резолютивной части постановления об отказе в возбуждении уголовного дела на нормы УК РФ. Естественно, подобное постановление будет подлежать отмене как не содержащее указания на основание для отказа в возбуждении уголовного дела, предусмотренное ст. 24 УПК РФ. Обстоятельства, на которые делает акцент вышеназванный автор, перечисляются в описательно-мотивировочной части постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и используются для обоснования применения нормы уголовно-процессуального закона, структурно расположенной в исчерпывающем перечне ст. 24 УПК РФ, регламентирующей конкретное основание для отказа в возбуждении уголовного дела.

Кроме этого, немаловажной проблемой является проблема определения надлежащего субъекта принятия процессуальных решений в стадии возбуждения уголовного дела.

Субъектами проверки сообщений о преступлениях являются участники уголовного процесса, перечисленные в ч. 1 ст. 144 УПК РФ. К ним законодатель относит дознавателя, орган дознания, следователя, руководителя следственного органа.

Вместе с тем анализ практической деятельности органов внутренних дел позволяет выявить проблему, связанную с неоднозначным пониманием норм УПК РФ, регламентирующих процессуальный статус субъектов проверки сообщений о преступлениях, и, как следствие, неоднозначность в определении субъектов отказа в возбуждении уголовного дела.

При этом в различных регионах России указанную норму закона трактуют по-разному.

Разница в оценке данной нормы заключается в том, что в некоторых случаях в качестве субъектов проверки сообщения о преступлении и, соответственно, в качестве субъекта производства следственных действий

до возбуждения уголовного дела не рассматриваются участковые уполномоченные полиции и сотрудники оперативных подразделений.

В обоснование такой практики ложится буквальное толкование ч. 1 ст. 144 УПК РФ, исходя из которого перечень указанных субъектов не включает в себя должностных лиц органов дознания.

Приведенная позиция основана на неправильном толковании норм уголовно-процессуального закона. В частности, указанная практика игнорирует положения п. 7 ст. 5 УПК РФ, согласно которым дознаватель - это должностное лицо органа дознания, правомочное либо уполномоченное начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ. Таким образом, употребление в ч. 1 ст. 144 УПК РФ термина "должностное лицо органа дознания" было бы в указанных целях излишне, так как в данном случае данное понятие охватывается понятием "дознаватель".

Таким образом, должностные лица органа дознания являются субъектами и проверки сообщения о преступлении, и формирования доказательственной базы в стадии возбуждения уголовного дела, а следовательно, надлежащим субъектом производства следственных действий.

Данный вывод в работе следственных подразделений исключительно важен в связи с тем, что действующая редакция УПК РФ не запрещает производство следственных действий должностными лицами органа дознания в случаях, когда производство предварительного расследования будет осуществляться в форме предварительного следствия.

Кроме этого, следует учитывать, что определение формы предварительного расследования - это общая задача как первой, так и второй стадии уголовного процесса - стадии предварительного расследования. О правильности данных выводов говорит также то, что ст. 150 УПК РФ регламентирует формы предварительного расследования в

качестве общего условия именно второй стадии уголовного процесса, так как структурно находится в главе 21 "Общие условия предварительного расследования", расположенной в разделе VIII "Предварительное расследование". А учитывая то, что раздел VII "Возбуждение уголовного дела" не содержит аналогичных норм, то сама возможность уголовно-процессуальной аналогии изначально определяет определение формы предварительного расследования и подследственности в качестве основной задачи именно второй стадии уголовного процесса, делая данную задачу в стадии возбуждения уголовного дела факультативной.

Подтверждает наш вывод и правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации, указавшего, что "пункт 3 части второй статьи 151 УПК РФ в рамках установления правил определения подследственности лишь перечисляет виды преступлений, уголовные дела о которых подлежат расследованию следователями органов внутренних дел Российской Федерации, и не регламентирует порядок проведения доследственной проверки по сообщению о преступлении"³⁸.

Исходя из этого, должностные лица органа дознания являются полноценными субъектами проверки сообщения о преступлении и принятия по ее итогам решения об отказе в возбуждении уголовного дела.

Вместе с тем при осуществлении прокурорского надзора высказываются пожелания, а зачастую и требования о том, чтобы решение об отказе в возбуждении уголовного дела принимали исключительно следователи или дознаватели (в зависимости от предварительной квалификации проверяемого деяния).

Интересными в связи с этим представляются положения информационного письма Генеральной прокуратуры РФ от 9 апреля 2015

³⁸ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2009 г. N 1179-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.Н. Стурова на нарушение его конституционных прав пунктом 6 части второй статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

г. N 69-12-2015 "О недостатках прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства".

Сразу отметим, что к структуре нормативно-правовых актов Российской Федерации информационные письма (по сути являющиеся информационными обобщениями, обзорами) не относятся, так как содержащиеся в них выводы, рекомендации и другие положения не содержат в себе и по сути не могут содержать ни норм права, ни нормативных указаний. Не являются подобные документы и источниками уголовно-процессуального законодательства.

В тексте данного информационного письма делается довольно спорный с точки зрения научного обоснования вывод о том, что "вынесение процессуального решения по результатам проверки законодатель возлагает на орган, к подследственности которого относится данное преступление"³⁹.

Наша точка зрения, кроме вышеприведенных аргументов, основана на следующем.

Буквальное толкование норм УПК РФ не позволяет утверждать то, что законность принятия итоговых процессуальных решений в стадии возбуждения уголовного дела каким-либо образом связана с тем, какой субъект проверки сообщения о преступлении данное решение принимает.

Дословно вышеприведенная выдержка из информационного письма не основана на нормах УПК РФ и УК РФ, так как до возбуждения уголовного дела, до появления по сути правоотношений, возникающих в первой стадии уголовного процесса, законодатель не может возлагать на орган, к подследственности которого относится данное преступление, вынесение процессуального решения по результатам проверки, и этого не делает просто потому, что до возбуждения уголовного дела и тем более при

³⁹ Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 9 апреля 2015 г. N 69-12-2015 "О недостатках прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства".

принятии процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела речь идет либо об отсутствии преступления в материально-правовом значении, либо об отсутствии соблюдения необходимых процессуальных требований (например, в случае отсутствия заявления уголовное дело не может быть возбуждено, кроме случаев, предусмотренных ч. 4 ст. 21 УПК РФ).

Упоминание в ст. 145 УПК РФ о передаче сообщения по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК РФ не относится к другим процессуальным решениям в стадии возбуждения уголовного дела, в связи с чем из данной нормы нельзя сделать вывод о том, что вынесение процессуального решения по результатам проверки законодатель возлагает на орган, к подследственности которого относится данное преступление.

Таким образом, содержание информационного письма Генеральной прокуратуры РФ от 9 апреля 2015 г. N 69-12-2015 "О недостатках прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства" возможно рассматривать исключительно как обусловленные необходимостью соблюдения требования законности и обоснованности более квалифицированными субъектами проверки сообщения о преступлении рекомендации, но не исключительные требования закона.

Анализ положений данного информационного письма совместно с ранее данными обобщениями надзирающего ведомства выявляет бессистемность правовой позиции по исследуемому вопросу.

Так, 29 октября 2008 г. прокурорам субъектов Российской Федерации было направлено информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ N 36-12-2008 "О практике прокурорского надзора за исполнением

уголовно-процессуального законодательства о подследственности при проверке сообщений о преступлениях"⁴⁰.

Данное информационное письмо по смысловой нагрузке названия и содержания направлено на разъяснение прокурорам специального вопроса, требующего разрешения в ходе сложившейся практики прокурорского надзора, - вопроса о применении норм уголовно-процессуального законодательства о подследственности при проверке сообщений о преступлениях. Изменений, дополнений и других уточнений по данному вопросу Генеральная прокуратура РФ в официальных документах не приводила, последующие равнозначные официальные документы без указания на ошибочность ранее приведенной позиции не могут считаться изменяющими, дополняющими либо отменяющими ранее сформированную позицию.

Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 9 апреля 2015 г. N 69-12-2015 "О недостатках прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства" таких сведений не содержит, следовательно, не отменяет, не изменяет позиции, изложенной по специальному вопросу в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 29 октября 2008 г. N 36-12-2008 "О практике прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства о подследственности при проверке сообщений о преступлениях".

Более того, два рассматриваемых информационных письма исходя из названия направлены на обобщение и разъяснение разноплановых тем: одно - на обобщение практики прокурорского надзора и рекомендации по единообразию в правоприменении, другое - на обобщение недостатков прокурорского надзора.

⁴⁰ Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 29 октября 2008 г. N 36-12-2008 "О практике прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства о подследственности при проверке сообщений о преступлениях".

Вместе с тем содержание указанных документов вступает в прямое противоречие друг с другом. Так, согласно информационному письму Генеральной прокуратуры РФ от 29 октября 2008 г. N 36-12-2008 "О практике прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства о подследственности при проверке сообщений о преступлениях" Генеральная прокуратура РФ считает ошибочной практику признания прокурорами незаконными постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенных должностными лицами органов дознания по сообщениям о преступлениях, отнесенных к подследственности следователей органов внутренних дел.

По аналогии разрешения противоречий норм права, регламентирующих уголовно-процессуальные отношения, конечно, можно предложить использовать положения информационного письма Генеральной прокуратуры РФ от 29 октября 2008 г. N 36-12-2008 "О практике прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства о подследственности при проверке сообщений о преступлениях" в качестве специальных, имеющих приоритет перед остальными разъяснениями, но вряд ли данное предложение при всей его очевидности поможет правоприменителю. Вследствие чего, не доводя рассуждения до абсурда, отметим, что единственным органом, уполномоченным официально толковать нормы права, является суд. По рассматриваемому вопросу, как уже отмечалось, правовая позиция высказана Конституционным Судом Российской Федерации⁴¹. Нетрудно заметить, что положения информационного письма Генеральной прокуратуры РФ от 9 апреля 2015 г. N 69-12-2015 "О недостатках прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-

⁴¹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2009 г. N 1179-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.Н. Стурова на нарушение его конституционных прав пунктом 6 части второй статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

процессуального законодательства" явно противоречат высказанной Конституционным Судом РФ правовой позиции.

Также следует отметить, что поднятая в данном исследовании проблема в настоящее время в качестве актуальной рассматривается Следственным департаментом МВД России, направившим в Генеральную прокуратуру предложения по оптимизации прокурорского надзора в соответствующей части.

В связи с изложенным до выработки единой позиции по данному вопросу при организации работы в органах внутренних дел предлагаем исходить из вышеприведенного анализа норм уголовно-процессуального закона, в необходимых случаях обосновывая это в практике прокурорского надзора и ведомственного контроля.

Глава 2 Законодательное регулирование деятельности органов внутренних дел на этапе возбуждения уголовного дела

§ 1 Проблемы определения юридического и фактического компонентов оснований к возбуждению уголовного дела

Попытки проанализировать и оценить нормы уголовно-процессуального законодательства порой порождают еще больше проблем с пониманием поводов. Так, А.В. Капранов пишет, что "повод к возбуждению уголовного дела можно определить как предусмотренные уголовно-процессуальным законом действия гражданина, должностного лица, учреждения, предприятия, организации, направленные на заявление, сообщение органу дознания, дознавателю, следователю и прокурору о совершенном или готовящемся преступлении, либо их собственные действия, оформленные в надлежащем порядке и влекущие обязанность разрешить вопрос о возбуждении либо отказе в возбуждении уголовного дела"⁴². После данной дефиниции автор предлагает "привести четкую систему поводов для возбуждения уголовного дела, включив в нее: заявления граждан; сообщения общественных организаций; сообщения предприятий, учреждений, организаций и должностных лиц; сообщения, распространенные в СМИ; явку с повинной; непосредственное обнаружение органом дознания, дознавателем, следователем и прокурором признаков преступления; сообщения правоохранительных органов зарубежных государств". То есть констатируя, что поводом являются действия, автор предлагает составить перечень поводов из сообщений о преступлении.

К сожалению, такая ситуация сохраняется на протяжении почти 100 лет. Еще УПК РСФСР 1922 г. назвал поводами к возбуждению уголовного дела заявления граждан и различных объединений и организаций;

⁴² Капранов А.В. Оптимизация стадии возбуждения уголовного дела: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2018. С. 77.

сообщение правительственных учреждений и должностных лиц; явку с повинной; предложение прокурора; непосредственное усмотрение органов дознания, следователя или суда. Дословно эта норма была воспроизведена в следующем уголовно-процессуальном законе - УПК РСФСР 1923 г.⁴³ А далее с несущественной трансформацией и добавлением в качестве поводов статей, заметок и писем, опубликованных в печати, рассматриваемая норма перекечевала в УПК РСФСР 1960 г. Первоначальная редакция УПК РФ предусмотрела в числе поводов заявление о преступлении, явку с повинной; сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, полученное из иных источников (оставляя тем самым перечень открытым и неограниченным). С 2010 г. УПК РФ предусматривает в качестве повода постановление прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (далее - постановление прокурора об уголовном преследовании), а с 2014 г. материалы, которые направлены Центральным банком РФ в соответствии с Федеральным законом от 10.07.2002 N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", а также конкурсным управляющим (ликвидатором) финансовой организации для решения вопроса о возбуждении уголовного дела (далее - материалы ЦБ РФ). В период с 06.12.2011 по 22.10.2014 к поводам относились материалы, которые направлены налоговыми органами в соответствии с законодательством о налогах и сборах для решения вопроса о возбуждении уголовного дела (далее - материалы налогового органа). Необходимо отметить, что новеллы 2010 - 2014 гг. представляют собой современные формулировки советских "предложения прокурора" и "сообщений правительственных учреждений и должностных лиц".

⁴³ Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, введенный в действие Постановлением ВЦИК от 15.02.1923 "Об Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР" // Собрание узаконений РСФСР. 1923. N 7. Ст. 106.

За почти вековую историю перечень поводов для возбуждения уголовного дела принципиально не пересматривался. Таким образом, законодатель в уголовно-процессуальных кодексах представлял перечни поводов, к которым одновременно относил сведения (информацию) о преступлении, источники информации о преступлении (документы - заявления граждан, материалы ЦБ РФ) и действия (непосредственное обнаружение преступления). Дополняет алогичность правового регулирования [статья 142 УПК РФ](#), название которой - "Явка с повинной" - соответствует наименованиям сообщения о преступлении ([п. 43 ст. 5 УПК РФ](#)), повода для возбуждения уголовного дела ([п. 2 ч. 1 ст. 140 УПК РФ](#)), однако не соответствует содержанию, так как речь в самой статье идет не о явке с повинной (действии), а о заявлении о явке с повинной (источнике, документе).

Критикуя первые два подхода к пониманию повода для возбуждения уголовного дела, И.Н. Зиновкина, вопреки содержанию [ст. 142 УПК РФ](#), пишет, что "не каждый из указанных в уголовно-процессуальном законе поводов может расцениваться как сведения о преступлении или их источник. Таковым поводом к возбуждению уголовного дела является явка с повинной, которая уже по филологическому смыслу не может быть признана ни сведениями известного рода, ни их источником, а представляет собой определенное действие"⁴⁴. Согласиться с позицией автора не представляется возможным, хотя, действительно, термин "явка" означает действие по глаголу "явиться" - прийти, прибыть куда-либо, и именно в этом значении "явка" используется в иных нормах уголовно-процессуального закона.

Однако в случае с явкой с повинной законодателем используется устаревшее значение этого слова - сообщение, донесение органам власти о

⁴⁴ Зиновкина И.Н. Проверка заявлений и сообщений о преступлениях: проблемы правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 28 - 29.

чем-либо, именно в этом значении явка с повинной появилась в УПК РСФСР 1922 г., а впоследствии этот термин просто перенимался другими кодексами. В нарушение принципа определенности одно и то же понятие (явка) имеет разные значения, что является недопустимым. Законодателем допущено нарушение правил юридической техники, которое необходимо устранить. Внедрение в УПК РФ термина "заявление о повинной", что неоднократно предлагалось в литературе⁴⁵, явилось бы оптимальным решением данной проблемы.

При таких обстоятельствах вполне естественно наличие множества мнений относительно существа повода для возбуждения уголовного дела, при этом каждый автор, рассматривая повод в том или ином аспекте, по-своему прав. Обращая внимание на эту проблему, А.П. Попов справедливо указал, что имеющийся в настоящее время ряд дефиниций повода свидетельствует о наличии нескольких взаимодополняющих подходов, причем всякое новое слово, даже критическое, не отрицает других точек зрения, а дополняет их⁴⁶.

О нормативном хаосе в институте возбуждения уголовного дела свидетельствуют также нормы ст. 143 и п. 43 ст. 5 УПК РФ. В первом случае говорится о том, что рапорт об обнаружении признаков преступления является документом, отражающим прием сообщения о совершенном или готовящемся преступлении, полученного из иных источников, чем указанные в ст. ст. 141 и 142 УПК РФ, а во втором - является самостоятельным сообщением о преступлении. Кроме того, в первом случае речь идет об обнаружении признаков преступления, а в другом - об обнаружении преступления. Думается, вряд ли в данных нормах описаны разносущностные понятия, все-таки дело в плохой юридической технике. Третью точку зрения выразили Ю.К. Якимович и

⁴⁵ Коломеец В.К. Положения о явке с повинной в российском законодательстве (1845 - 2005 гг.) // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 147

⁴⁶ Томин В.Т., Поляков М.П., Попов А.П. Очерки теории эффективного уголовного процесса. Пятигорск, 2019. С. 39.

Т.Д. Пан, указав на рапорт как повод: "Поводом к возбуждению уголовного дела является не само сообщение, полученное из иных (кроме заявления или явки с повинной) источников, а рапорт должностного лица об обнаружении признаков преступления".

Вместе с тем, как представляется, рапорт не является сообщением о преступлении, поскольку это процессуальный документ, содержащий сведения о преступлении. Точка зрения о том, что рапорт об обнаружении признаков преступления является формой фиксации сообщения о преступлении, а не самим сообщением о преступлении, уже высказывалась в научной литературе. Также рапорт не является источником информации о преступлении, поскольку в нем отражаются сведения, полученные из иных источников. Рапорт об обнаружении признаков преступления представляет собой процессуальный документ с двуединой правовой природой. Во-первых, наряду, например, с передачей письменного заявления или произнесением заявителем сведений о преступлении, вынесение рапорта представляет собой фактическое поступление сообщения о преступлении в уполномоченный орган или должностному лицу, то есть завершает формирование повода для возбуждения уголовного дела. Во-вторых, в соответствии с положениями [ст. 143](#) УПК РФ рапорт является процессуальным документом, фиксирующим первое процессуальное действие в стадии возбуждения уголовного дела - прием сообщения о преступлении (равно как и составление протокола принятия устного сообщения о преступлении).

Также вызывает интерес тот факт, что постановление прокурора об уголовном преследовании, материалы ЦБ РФ, а в период с 06.12.2011 по 22.10.2014 материалы налогового органа, являясь в соответствии со [ст. 140](#) УПК РФ поводами для возбуждения уголовного дела, не являются, согласно [п. 43 ст. 5](#) УПК РФ, сообщениями о преступлении, что само по себе абсурдно, так как повод без сообщения о преступлении немыслим. Из системного толкования [ст. ст. 140 - 143](#) УПК РФ следует, что при

поступлении постановления прокурора об уголовном преследовании или материалов ЦБ РФ требуется составление рапорта об обнаружении признаков преступления, который, в свою очередь, как форма выражения сообщения о преступлении, полученного из иных источников, является самостоятельным поводом для возбуждения уголовного дела. Тогда становится не вполне понятным, какой из двух поводов (постановление прокурора об уголовном преследовании/материалы ЦБ РФ или рапорт об обнаружении признаков преступления), в соответствии с [п. 3 ч. 2 ст. 146](#) УПК РФ, должен быть указан в постановлении о возбуждении уголовного дела. С другой стороны, раз постановление прокурора об уголовном преследовании или материалы ЦБ РФ вообще не являются сообщениями о преступлении, то и вынесение рапорта об обнаружении признаков преступления не требуется. Как ранее было указано, досудебная процессуальная деятельность начинается с поступления сообщения о преступлении ([п. 9 ст. 5, ч. 1 ст. 144](#) УПК РФ), из чего следует, что поступление постановления прокурора об уголовном преследовании или материалы ЦБ РФ не обуславливают возникновение стадии возбуждения уголовного дела, что также абсурдно. Конечно, практика пошла по пути признания постановления прокурора об уголовном преследовании и материалов ЦБ РФ сообщениями о преступлении, устраняя тем самым имеющийся в законе пробел, однако, представляется, сохранять законодательство на столь низком уровне юридической техники неприемлемо, в связи с чем противоречивость перечней [ст. 140](#) и [п. 43 ст. 5](#) УПК РФ необходимо устранять.

Обращает на себя внимание и непоследовательность изложения перечня источников информации о преступлении в [ст. 140](#) УПК РФ. Во-первых, материалы ЦБ РФ и постановление прокурора об уголовном преследовании (а равно материалы налогового органа) имеют единую правовую природу - это материалы, содержащие сведения о преступлении, происходящие от государственных органов, организаций, учреждений,

должностных лиц. Представляется более логичным объединить эти источники, чем бессистемно вводить и исключать материалы того или иного органа. Аналогичный подход использовался в п. 3 ст. 108 УПК РСФСР 1960 г. При этом не потребуются редактирования ч. 1.2 ст. 140 УПК РФ, которая определяет особое правило для возбуждения уголовных дел по отдельным видам преступлений. Во-вторых, такой источник, как материалы государственных органов, организаций, учреждений, должностных лиц, содержащие сведения о преступлении, должен предшествовать последнему пункту, содержащему указание на "иные источники", то есть располагаться в п. 2.1 ч. 1 ст. 140 УПК РФ. В-третьих, поскольку содержание ч. 1 ст. 140 УПК РФ посвящено источникам информации о преступлениях, из п. 3 названной нормы необходимо исключить словосочетание "сообщение о совершенном или готовящемся преступлении", сформулировав данный пункт как "иные источники сообщений о преступлениях".

Рассмотрение повода для возбуждения уголовного дела невозможно в отрыве от рассмотрения сообщения о преступлении. Легальная дефиниция этого понятия не устраняет, как это должно происходить, а порождает проблему понимания сообщения о преступлении. Истоки этой проблемы содержатся в синтаксических особенностях изложения ч. 1 ст. 140 УПК РФ. Данная норма изложена таким образом, что заявление о преступлении и явка с повинной могут пониматься как сообщение о преступлении или как источник информации о преступлении. Казалось бы, нарушение правил грамматики в этой части должно устраняться дефиницией, приведенной в п. 43 ст. 5 УПК РФ, согласно которой к сообщениям о преступлении относятся заявление о преступлении, явка с повинной, рапорт об обнаружении преступления.

Однако, как уже упоминалось выше, в русском языке под сообщением понимается то, что сообщается, то есть информация, сведения. А источник - это то, из чего берется, черпается что-либо; то, из чего исходит,

возникает, проистекает что-нибудь. Таким образом, буквальное толкование анализируемых терминов с точки зрения их лексического значения приводит к пониманию того, что заявление о преступлении и явка с повинной (заявление о явке с повинной) являются не сообщениями о преступлениях, а источниками информации о преступлениях. В таких значениях, вопреки законодательному определению, рассматриваются данные термины у большинства авторов.

Непонимание законодателем используемой терминологии иногда накладывает свой отпечаток и на исследователей. Так, давая определение термину "сообщение о преступлении", А.П. Рыжаков смешал его с поводом и источником: "Обычно под таковым (под сообщением о преступлении) понимается повод для возбуждения уголовного дела - первый источник осведомленности..."⁴⁷.

В связи с изложенным [п. 43 ст. 5 УПК РФ](#) должен содержать не перечень источников, а определять понятие "сообщение о преступлении", исходя из его лексического значения. Так, сообщение о преступлении можно определить как сведения о преступлении, содержащиеся в любом из источников, предусмотренных [ч. 1 ст. 140 УПК РФ](#).

Прием устных заявлений оформляется соответствующим протоколом, прием иных сообщений о преступлении - вынесением рапорта, тогда как прием письменного заявления не требует составления какого-либо документа, поскольку само заявление является носителем информации в процессуально пригодной форме (форме письменного документа); ему с момента получения придается статус процессуально значимого документа, что является характерной особенностью письменных заявлений.

В литературе встречается точка зрения, в соответствии с которой поводами признаются доказательства совершения преступления. На это, в частности, указывал В.Д. Арсеньев: "Поводами к возбуждению уголовного

⁴⁷ Рыжаков А.П. Сообщение о преступлении по "версии" Следственного комитета РФ // Советник юриста. 2018. N 11. С. 8.

дела во всех случаях являются доказательства совершения преступления, полученные компетентными органами от других организаций и лиц или обнаруженные этими органами по собственной инициативе". Аналогичную точку зрения поддерживала и А.Н. Копьева, писавшая, что "поводом является доказательство о совершенном или готовящемся преступлении". С таким подходом нельзя согласиться по ряду причин. Во-первых, содержание повода значительно шире, чем просто сведения о преступлении или источник таких сведений (каковыми являются доказательства). Во-вторых, повод может существовать и при отсутствии преступления вообще, в связи с чем не будет являться никаким доказательством. В-третьих, способность быть доказательством по уголовному делу - это свойство не повода (одного из его проявлений), а непосредственно источника информации. Это, например, заявление о преступлении может сначала нести в себе функцию повода для возбуждения уголовного дела, а затем - функцию доказательства по уголовному делу. Формирование повода служит одной цели - созданию условий для возбуждения уголовного дела, а точнее, для начала уголовно-процессуальной деятельности.

Учитывая, что повод имеет своим назначением запуск уголовно-процессуального механизма, порождает субъективные права и обязанности участников уголовного процесса в стадии возбуждения уголовного дела и саму стадию возбуждения уголовного дела, переоценить его значение невозможно.

Как справедливо отметил М.И. Матузов, "если же закон устарел, отстал от жизни или просто оказался неудачным, несовершенным, его надо отменить, изменить, поправить в установленном порядке, а не обходить, не нарушать, не поступать по своему разумению" <18>.

Таким образом, уголовно-процессуальный закон нуждается в глубокой переработке норм, регулирующих поводы для возбуждения уголовного дела. Это должны быть не просто изменения, а нормативное изложение

единой концепции, предполагающей единое понимание поводов, их системность, последовательность, классификацию, единство терминологии, четкое отграничение от источников и сообщений о преступлении.

§ 2 Законность и обоснованность решений о возбуждении уголовного дела

При оценке принимаемых решений с точки зрения эффективности досудебного производства особое внимание уделяется стадии возбуждения уголовного дела. Так, профессор Б.Я. Гаврилов⁴⁸ полагает, что ст. 148 УПК РФ, предоставляющая право следователю, дознавателю, органу дознания отказывать в возбуждении уголовного дела, ограничивает конституционное право миллионов граждан на доступ к правосудию и возмещению причиненного преступлением вреда, а также ведет к многочисленным нарушениям закона. С указанным мнением глубокоуважаемого нами ученого нельзя согласиться полностью: отказ в возбуждении уголовного дела не означает ограничение доступа к правосудию, тем более не редко имеет место быть злоупотребление правом обращения в правоохранительные органы и обязанностью рассмотрения поступивших сообщений (например, по гражданско-правовым спорам).

В научной литературе встречаются позиции сотрудников органов прокуратуры (как ученых-процессуалистов, так и практических работников)⁴⁹ о том, что отказ в возбуждении уголовного дела является наиболее распространенным способом укрытия преступлений. Однако подобная формулировка является весьма спорной и может быть

⁴⁸ Гаврилов Б.Я. Эффективность досудебного производства // Уголовное судопроизводство. 2017. N 2. С. 20.

⁴⁹ Прушинский Д.И., Тугатов Б.А. Роль прокуратуры в борьбе с укрытием преступлений // Законность. 2019. N 5. С. 18.

неоднозначно воспринята. Следует дополнительно разъяснить: не каждое решение об отказе в возбуждении уголовного дела является сокрытием. Ежегодно следователи СК России выносят более 500 тысяч постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, преобладающая часть которых в связи с отсутствием события преступления (п. 1 ч. 1 ст. 24 УПК) или в деянии состава преступления (п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК).

Проблемы укрывания преступлений при принятии незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела поднимаются не впервые⁵⁰. Еще более 15 лет назад в качестве одного из средств борьбы с таким явлением, как "укрывание преступлений", предлагалось внести изменения в ст. 300 УК РФ ("Незаконное освобождение от уголовной ответственности"), дополнив ее второй частью, предусматривающей уголовную ответственность следователя, дознавателя за умышленное незаконное принятие решения об отказе в возбуждении уголовных дел, о нерегистрации сообщения о преступлении при наличии явных признаков преступления. Законодатель по этому вопросу бездействует.

Авторы настоящей статьи задались вопросами: Соотносится ли принятие процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела с укрыванием преступления? О чем свидетельствуют статистические показатели? Насколько эффективна существующая модель уголовного судопроизводства на стадии возбуждения уголовного дела?

Проанализируем складывающуюся ситуацию. Одним из показателей качества проводимого следователем предварительного расследования и осуществления прокурорского надзора является количество принятых решений следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, отмене данных решений руководителем следственного органа, прокурором, принятие в дальнейшем решений о возбуждении уголовного дела. Именно последующее решение о возбуждении уголовного дела может говорить о

⁵⁰ Багмет А.М. Надзор за полнотой регистрации сообщений о преступлениях//Законность. 2017. N 9. С. 25 - 26.

законности или незаконности первоначального решения (за исключением случаев, когда такое решение отменяется или в дальнейшем уже в ходе предварительного расследования принимается решение о прекращении уголовного дела).

Подобные решения следователей СК России являются предметом активной критики со стороны органов прокуратуры: иногда обоснованной, но зачастую, напротив, необоснованной.

Обратимся к статистическим сведениям. Так, в 2014 г. следователями СК России было принято 729 633 процессуальных решения об отказе в возбуждении уголовного дела (из них прокурором отменено 48 300), в 2015 г. - 636 936 (из них прокурором отменено 43 194) <6>, в 2016 г. - 550 351 (из них прокурором отменено 45 130), в 2017 г. - 522 022 (из них прокурором отменено 45 196), в 2018 г. - 519 247 (из них прокурором отменено 46 439)⁵¹. Исходя из представленных данных следует: наметилась явная тенденция снижения количества принимаемых следователем решений об отказе в возбуждении уголовного дела (-29%); за последние пять лет 92% (более 2,7 млн) принимаемых процессуальных решений следователя СК России об отказе в возбуждении уголовного дела признаны законными, мотивированными и обоснованными, общая доля отмененных "отказных" составила не более 8% от общего количества.

При оценке статистических показателей и выявлении корреляционных связей между принятием решения об отказе в возбуждении уголовного дела и укрытием преступления следует учитывать количество уголовных дел, возбужденных после отмены постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела: в 2018 г. после отмены прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела возбуждено лишь 344 уголовных дела, что составляет 0,3% от общего количества отмененных прокурором "отказных". Оценить, сколько из этих

⁵¹ Об итогах работы следственных органов СК России за 2018 г. и задачах на 2019 г.: Материалы к расширенному заседанию коллегии СК России. 2019. С. 49 - 50.

344 процессуальных решений являлось незаконными, достаточно проблематично, о чем свидетельствуют приведенные далее доводы.

Является недостаточным при оценки процессуальной деятельности следователя по вынесению им постановления об отказе в возбуждении уголовного дела с точки зрения ее эффективности и законности учет только статистических показателей - необходимо обратить внимание на причины принятия такого решения. Исходя из изучения значительного массива "отказных" материалов, уголовных дел, интервьюирования следователей, руководителей следственных органов, основной причиной отказа, как правило, является отсутствие достаточных данных, указывающих на признаки преступления. Невозможность установления достаточности таких данных на этапе проверки сообщения о преступлении вытекает из законодательного урегулирования соответствующей уголовно-процессуальной деятельности.

Первым препятствием к установлению достаточных оснований для принятия решения о возбуждении уголовного дела является закрепленный в нормах [УПК](#) срок проверки сообщения о преступлении, вторым - предоставленный следователю инструментарий в установлении таких оснований.

В первом случае ситуацию возможно разрешить законным способом, о котором знают не только ученые-процессуалисты, но и практические работники: сперва выносится постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, далее (как правило, в этот же день) руководителем следственного органа это решение отменяется, проверка сообщения о преступлении возобновляется, соответственно, процессуальные сроки исчисляются заново.

Постановление также может быть отменено прокурором либо руководителем следственного органа в связи с исполнением постановления суда, например при поступлении жалобы, соответственно, в прокуратуру или суд.

Если в первом случае ситуация разрешается законным способом и граждане впоследствии получают доступ к правосудию, тем самым реализуя свои конституционные права, то во втором случае наличие исчерпывающего перечня следственных и процессуальных действий, закрепленных в [ст. 144](#) УПК РФ, не дает возможности следователю установить достаточные данные для принятия решения о возбуждении уголовного дела. Так, уголовно-процессуальные нормы ([ч. 1 ст. 144](#) УПК РФ) предусматривают возможность изъятия документов, предметов, при этом не указывают, производством каких следственных действий возможно осуществить подобное изъятие. УПК РФ предусматривает два вида следственных действий, связанных с изъятием предметов и документов, - выемку и обыск ([ст. ст. 182, 183](#) УПК РФ), при этом иных форм производства изъятия предметов и документов закон не допускает. В отношении изъятых предметов и документов (в зависимости от обстоятельств) назначается производство экспертизы - появляются новые доказательства, позволяющие говорить о достаточности данных, указывающих на признаки преступления.

Поэтому в складывающейся ситуации ввиду отсутствия принципиально важных сведений принимается законное решение об отказе в возбуждении уголовного дела.

И в первом, и во втором случаях исходя из приведенного анализа решение было законным и мотивированным, однако ввиду определенной пробельности уголовно-процессуального закона оно может быть отменено, что воспринимается надзирающими органами как укрытие преступления.

Уголовно-процессуальная категория достаточности является весьма условной, и порой приходится делать ответственный выбор: возбудить уголовное дело, понимая, что в последующем оно может быть прекращено по реабилитирующим основаниям⁵², или принять решение об отказе в

⁵² Багмет А.М., Османова Н.В. Что нужно изменить в нормах о реабилитации // Уголовный процесс. 2019. N 5.

возбуждении уголовного дела с дальнейшей перспективой отмены прокурором и обвинением в сокрытии преступления.

Необходимо сказать, что при принятии в указанных случаях решения следователем о возбуждении уголовного дела оно также может быть признано незаконным и отменено прокурором. Так, в 2018 г. прокурором отменено 530 постановлений о возбуждении уголовного дела <10>, что составило менее 1% от общего количества возбужденных следователями СК России уголовных дел. Более половины (357) постановлений прокурора об отмене процессуального решения следователя о возбуждении уголовного дела обжалованы вышестоящему прокурору, в 112 случаях (31%) постановления надзирающих прокуроров признаны необоснованными и отменены, что позволило продолжить расследование уголовных дел.

Складывающаяся на современном этапе правоприменительная практика, к сожалению, показывает, что не всегда и не по всем вопросам мнения следователя и прокурора совпадают и порой они принимают настолько разнополярный характер⁵³, что для разрешения возникающих споров законодателем допускается (при соблюдении предусмотренного [ч. 4 ст. 221 УПК РФ](#) порядка) вмешательство руководителя следственного органа, вышестоящего прокурора, руководителя следственного органа соответствующего федерального органа исполнительной власти (при федеральном органе исполнительной власти), Председателя Следственного комитета Российской Федерации, Генерального прокурора Российской Федерации.

Наиболее часто основанием отмены прокурором решения следователя о возбуждении уголовного дела является отсутствие достаточных данных, указывающих на признаки преступления, - категории, нужно признать, весьма условной.

⁵³ Багмет А.М., Османова Н.В. Как устранить споры о недостатках: следствия между следователем и прокурором // Уголовный процесс. 2018. N 11. С. 70 - 76

Так, следователем Симоновского МРСО СК России по г. Москве 16.04.2018 было возбуждено уголовное дело по ч. 1 ст. 238 УК РФ по факту групповой заболеваемости среди малолетних воспитанников и работников дошкольных учреждений - 70 случаев острой кишечной инфекции - вследствие хранения, перевозки в целях сбыта товаров и продукции, а также оказания услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни и здоровья потребителей, выразившейся в ненадлежащей организации питания детей в дошкольных учреждениях.

17.04.2018 и.о. Симоновского межрайонного прокурора г. Москвы постановление следователя отменено ввиду отсутствия достаточных оснований, обусловленных, по мнению прокурора, проведенной не в полном объеме проверкой без выяснения юридически значимых обстоятельств, а также отсутствием в акте Управления Роспотребнадзора по г. Москве конкретных данных о нарушении тем или иным лицом правил хранения, перевозки в целях сбыта товаров и продукции, а также оказания услуг, не отвечающих требованиям безопасности жизни и здоровья потребителей.

Следователем данное решение обжаловано вышестоящему прокурору с приведением позиции Конституционного Суда РФ ([Определение](#) N 675-О от 26.05.2011), согласно которой на стадии возбуждения уголовного дела лишь разрешается вопрос о наличии достаточных данных, указывающих на признаки преступлений, но не о наличии самого преступления и невиновности лица в его совершении. В своей жалобе следователем отражены доводы относительно достаточности с приведением проведенных процессуальных и следственных действий (опрошены ответственный по питанию, и.о. директора, заместитель директора, старший воспитатель, воспитатели, исполнительный директор ЗАО "Комбинат дошкольного питания", медсестра, направлены запросы в организации, получены ответы на них и пр.).

28.04.2018 и.о. прокурора ЮАО г. Москвы, согласившись с позицией следователя, отменил постановление нижестоящего прокурора⁵⁴.

Возникающие между прокурором и следователем споры далеко не всегда заканчиваются в пользу следственных органов. Вмешательство третьих лиц должно способствовать разрешению споров, поскольку на практике порой встречаются одиозные решения как со стороны прокурора, отменившего постановление о возбуждении уголовного дела или об отказе в возбуждении уголовного дела, так и со стороны прокурора, не удовлетворившего жалобу следователя и поддержавшего позицию нижестоящего прокурора.

Порой следователю приходится два и более раза выходить с инициативой обжалования решения прокурора об отмене постановления о возбуждении уголовного дела, при этом право следователя на обжалование решения прокурора об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в уголовно-процессуальном законе не закреплено.

В Конституции РФ закреплено право обжалования решений и действий (бездействия) органов государственной власти и их должностных лиц (ч. 2 ст. 46). Законодателем право на обжалование отнесено к принципам уголовного судопроизводства, для реализации которого в УПК РФ (гл. 16, п. 5 ч. 2 ст. 38, ч. 3 ст. 39, ч. 4 ст. 221) сосредоточена совокупность норм, регламентирующих порядок принесения и рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органов и должностных лиц, осуществляющих производство по уголовному делу.

Наличие разногласий по вопросам обжалования находит свое отражение и на самом высоком уровне. Представляет интерес позиция Председателя СК России А.И. Бастрыкина, согласно которой следователи должны иметь право обжаловать незаконные решения прокуроров в суде: "Надо ставить вопрос, и мы сейчас это делаем - предоставить следователю

⁵⁴ Уголовное дело N 1180245004100048 //Симоновский МРСО СК России по г. Москве. 2018.

право обжалования незаконных, с его точки зрения, решений прокурора в суде". По мнению главы СК России, это будет способствовать расширению "гласности и народовластия" в стране <13>. В свою очередь, Генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка, выступая с докладом в верхней палате Федерального Собрания Российской Федерации, выразил крайне негативное отношение к этой идее: "Я категорический противник этого дела... задача следователей - расследовать уголовные дела, а не обжаловать действия прокурора"⁵⁵.

Авторы настоящей статьи, настаивающие на судебном порядке обжалования следователем решений прокурора, при этом допускающие в перспективе возможность расширения самостоятельности следователя в данном направлении, полагают, что при определении объекта обжалования необходимо исходить из понятия прокуратуры и полномочий прокурора.

Согласно [ст. 1](#) Федерального закона от 17.01.1992 N 2202-1 "О прокуратуре Российской Федерации": "Прокуратура Российской Федерации - единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением [Конституции](#) Российской Федерации и исполнением законов (выделено авторами), действующих на территории Российской Федерации".

В ходе досудебного производства по уголовному делу прокурор уполномочен отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора ([ч. 2 ст. 37](#) УПК), при этом, как нам представляется, обращение именно следователя в виде жалобы на решение прокурора, а не другого участника уголовного судопроизводства (потерпевшего, подозреваемого/обвиняемого, защитника) не должно каким-либо образом влиять на решение вышестоящего прокурора.

⁵⁵ Чайка категорически против идеи Бастрыкина об обжаловании следователями решений прокуроров. URL: <https://pravo.ru/news/view/53087> (дата обращения: 04.03.2021).

Представляет интерес в связи с изложенным и письмо заместителя Генерального прокурора Российской Федерации от 03.07.2012 N 36-22-2012, адресованное прокурорам субъектов РФ, приравненным к ним военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур, согласно которому несоблюдение следователем предусмотренного уголовно-процессуальным законодательством порядка обжалования решения прокурора не снимает с прокурора обязанности проверить в пределах полномочий, предоставленных [ст. 37 УПК](#), законность и обоснованность принятых по делу решений. В случае несогласия с постановлениями нижестоящих прокуроров необходимо в соответствии с [п. 6 ч. 2 ст. 37 УПК](#) принимать меры к их отмене, о чем сообщать инициатору сообщения.

Данной позицией необходимо руководствоваться в практической деятельности, чтобы каждое нарушение, допущенное в ходе уголовного судопроизводства должностными лицами, осуществляющими уголовное преследование, к числу которых относится и прокурор, было устранено в максимально короткий срок, обеспечивая тем самым соблюдение права граждан на доступ к правосудию в разумный срок.

Соглашаясь с высказанной Генпрокуратурой РФ позицией, в целях единообразного толкования норм уголовно-процессуального законодательства полагаем целесообразным внести соответствующие изменения в [УПК](#), расширив перечень решений прокурора, подлежащих обжалованию следователем.

Заключение

Стадия возбуждения уголовного дела – первоначальная стадия уголовного процесса, в рамках которой уполномоченное лицо осуществляет комплекс мероприятий, направленных на выявление признаков преступления и принимает решение о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела.

Критика ученых в отношении проблем стадии возбуждения уголовного дела обоснована. Проблемы правового регулирования стадии возбуждения уголовного дела приводят к существенным нарушениям основных конституционных прав граждан, в том числе со стороны сотрудников правоохранительных органов. Однако, в этом отношении кажется правильным принимать меры по борьбе именно с таким поведением сотрудников правоохранительных органов, а не изменением текущей системы уголовного судопроизводства. Стадия возбуждения уголовного дела с одной стороны, включает в себе ряд важных функций, которые нельзя перенести на какую-либо иную стадию уголовного судопроизводства, а с другой стороны, позволяет снизить нагрузку на следственные органы в части отсутствия необходимости дальнейшей работы по отказным материалам.⁵⁶

Упразднение стадии возбуждения уголовного дела в современном уголовном процессе представляется ненужной. Данная стадия включает в себе значимую роль в уголовном судопроизводстве, которую нельзя сохранить без ущерба для правосудия.

Полагаем, ответ на вопрос о целесообразности сохранения стадии возбуждения уголовного дела очевиден. Вышесказанное в очередной раз подтверждает, что стадия возбуждения уголовного дела играет слишком

⁵⁶ Волеводз А.Г. Упразднение стадии возбуждения уголовного дела: цена вопроса // Уголовный процесс. 2017. N 1.

значимую роль в уголовном судопроизводстве, устранить которую без ущерба для правосудия не представляется возможным.

Основные поводы к возбуждению уголовного дела: заявление о преступлении, явка с повинной, сообщение о преступлении, постановление прокурора о направлении материалов для решения вопроса об уголовном преследовании. По делам, связанным с незаконным оборотом наркотических средств, поводом для возбуждения уголовного дела, как правило, являются материалы оперативных проверок. Результаты таких проверок, по мнению некоторых авторов, можно рассматривать, как один из видов сообщений о преступлении. В данной ситуации уполномоченное лицо обязано составить рапорт об обнаружении признаков преступления.

Если смотреть статистику по делам связанным с незаконным оборотом наркотических средств, то станет видно, что только 1% всех уголовных дел в этой сфере были возбуждены на основании явки с повинной. Из материалов проверок уже возбужденных уголовных дел было выделено 24% новых уголовных дел, но больше всего - из материалов оперативных проверок – 75%.

В рамках разрешения проблем на стадии предварительной проверки сообщений о преступлении в сфере незаконного оборота наркотиков юридическая наука предлагала различные пути их решения, среди которых можно выделить:

- сформулировать легальное определение сущность ОРМ;
- законодательно закрепить Инструкцию о порядке организации и проведения оперативно-розыскных мероприятий;
- урегулировать существующие на практике способы сбора доказательств, придать им статус процессуальных действий.

Однако, применительно к данной категории проблем, важно не только изменить порядок нормативно-правового регулирования работы сотрудников ОРП, но и изменить систему организации их работы. В качестве одного из способов избежания ошибок можно выделить введение

системы согласования действий сотрудника ОРП и следователя, как более квалифицированного лица.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что в рамках проведения проверки информации о незаконных действиях с наркотиками следователь может нарушать права граждан, проводя медицинское освидетельствование до возбуждения уголовного дела, либо производстве экспертизы. Однако, данное нарушение может быть оправдано тем, что уполномоченному лицу, прежде чем возбудить уголовное дело, необходимо собрать достаточное количество сведений о признаках предполагаемого преступления и вине подозреваемого лица.

Система согласования работы следователя и сотрудника ОРП в части принятия решения по ОРМ в отношении конкретного лица по вопросу проверки сообщения о преступлении в сфере незаконного оборота наркотиков позволит ему дать рекомендацию относительно легализации полученных сведений, исключая рассекречивание источника информации, а также позволит грамотно организовать проведение конкретного ОРМ с целью дальнейшего успешного использования его результатов.

Библиографический список

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ) // Официальный Интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 11.04.2014.

2. Гражданский Кодекс Российской Федерации часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 16.12.2019 №430-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации - 1994 г. - N 32.- Ст. 3301; Официальный Интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 01.01.2020.

3. Гражданский Кодекс Российской Федерации часть вторая от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 18.03.2019, с изм. от 03.07.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации – 29.01.1996 г. - N 5.- Ст. 410; Официальный Интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> – 01.10.2019.

4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ. (в ред. от 02.12.2019 №406-ФЗ) // Собрание законодательства РФ.-2002.-N 46.-ст. 4532; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.- 02.12.2019.

5. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 года №63-ФЗ(в ред. от 27.12.2019 №500-ФЗ) // «Российская газета». – 1996. – 18 июня; Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.- 31.07.2020.

6. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 N 195-ФЗ (ред. от 27.12.2019 №493-ФЗ)// Российская газета.-2001.- № 256. 31.декабря; официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru.- 27.12.2019.

7. Федеральный закон от 04.03.2013 N 23-ФЗ "О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации" // Российская газета. 06.03.2013. N 48.

8. Приказ Генпрокуратуры России от 23.10.2014 N 150 "Об утверждении Инструкции о процессуальной деятельности органов дознания Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов"

9. Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 9 апреля 2015 г. N 69-12-2015 "О недостатках прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства".

10. Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 29 октября 2008 г. N 36-12-2008 "О практике прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства о подследственности при проверке сообщений о преступлениях".

11. Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, введенный в действие Постановлением ВЦИК от 15.02.1923 "Об Уголовно-процессуальном кодексе РСФСР" // Собрание узаконений РСФСР. 1923. N 7. Ст. 106.

Книги

12. Безлепкин Б.Т. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный). 14-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2017.

13. Карипова А.Т., Касымова А.С., Муканов Д.Ж. О влиянии учетно-регистрационной системы на показатели преступности в новых правовых условиях (на примере квартального анализа преступности) // Всероссийский криминологический журнал. 2016.

14. Капранов А.В. Оптимизация стадии возбуждения уголовного дела: Дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2018. 15. Курс уголовного процесса / Под ред. Л.В. Головки. М., 2017.

16. Томин В.Т., Поляков М.П., Попов А.П. Очерки теории эффективного уголовного процесса. Пятигорск, 2019.

Статьи из периодической печати и сборников

17. Багмет А.М., Османова Н.В. Что нужно изменить в нормах о реабилитации / А.М. Багмет., Н.В. Османова//Уголовный процесс. 2019. N 5.

18. Багмет А.М. Надзор за полнотой регистрации сообщений о преступлениях // Законность. 2017. N 9. С. 25 - 26.

19. Вицин С.Е. Институт возбуждения дела в уголовном судопроизводстве // Российская юстиция. 2017. N 6

20. Власова Н.А. Теоретические и правовые основы стадии возбуждения уголовного дела: Монография. М., 2001. С. 23

21. Волеводз А.Г. Упразднение стадии возбуждения уголовного дела: цена вопроса // Уголовный процесс. 2017. N 1.

22. Воскобойник И.О. Некоторые проблемы уголовно-процессуальной регламентации производства изъятий предметов и документов до возбуждения уголовного дела // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. N 2 (40)

23. Воскобойник И.О., Гайдышева М.Г. Проблемы формирования доказательственной базы при проверке сообщений о преступлениях // Адвокатская практика. 2019. N 5.

24. Гаврилов Б.Я. Эффективность досудебного производства // Уголовное судопроизводство. 2017. N 2. С. 20.

25. Деришев Ю.В., Наумов К.А. Предусматривает ли УПК отмену руководителем следственного органа постановления о возбуждении уголовного дела? // Законность. 2019. N 7. С. 54.

26. Зиновкина И.Н. Проверка заявлений и сообщений о преступлениях: проблемы правового регулирования: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2018. С. 28 - 29.

27. Зяблина М.В. К вопросу об исключении из российского уголовного процесса стадии возбуждения уголовного дела // Российская юстиция. 2017. N 7. С. 68.

28. Калиновский К.Б., Чечетин А.Е. Защита прав потерпевших от преступлений в стадии возбуждения уголовного дела российского уголовного процесса // Российский следователь. 2018. N 9.

29. Каретников А.С., Коретников С.А. Следственные действия как способы проверки сообщения о преступлении // Законность. 2018. N 7. С. 41.

30. Коломеец В.К. Положения о явке с повинной в российском законодательстве (1845 - 2005 гг.) // Журнал российского права. 2017. N 1. С. 147

31. Копылова О.П. Проверка заявлений и сообщений о преступлениях. СПб., 1999. С. 11

32. Махмутов М. Закон о дознании в сокращенной форме и реформа стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2019. N 7. С. 41.

33. Махов В. Законодательство о возбуждении уголовного дела // Законность. 1997. N 1. С. 34

34. Об итогах работы следственных органов СК России за 2018 г. и задачах на 2019 г.: Материалы к расширенному заседанию коллегии СК России. 2019. С. 49 - 50.

35. Панкратов Д.Е. О сущности основания для отказа в возбуждении уголовного дела // Российский следователь. 2018. N 15.

36. Президентский надзор. Владимир Путин определил политическую задачу Генпрокуратуры // Российская газета. N 6024. 2013. 6 марта.

37. Прушинский Д.И., Тугатов Б.А. Роль прокуратуры в борьбе с укрытием преступлений // Законность. 2019. N 5. С. 18.

38. Румянцева М.О., Ажибеков М.А. Понятие и значение стадии возбуждения уголовного дела // Вестник Института мировых цивилизаций. 2017. N 14. С. 6 - 7.

39. Румянцева М.О. Возбуждение уголовного дела: проблемы и перспективы: Монография. М.: Юстицинформ, 2019. 148 с

40. Румянцева М.О. К вопросу о целесообразности сохранения стадии возбуждения уголовного дела // Общественные науки. 2019. С. 410 - 416.

41. Рыжаков А.П. Сообщение о преступлении по "версии" Следственного комитета РФ // Советник юриста. 2018. N 11. С. 8.

42. Халиков А. Собираание доказательств в ходе проверки сообщения о преступлении // Законность. 2019. N 12. С. 57.

43. Шалумов М.С. Использование материалов, собранных до возбуждения уголовного дела, в качестве доказательств // Уголовный процесс. 2019. N 3. С. 32.

44. Яшин В.Н. Предварительная проверка первичных материалов о преступлении: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 16.

Сведения сети Интернет

45. Данные отчета формы N 2-3С "Сводный отчет о рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях органами уголовного преследования" за 12 месяцев 2013 г. // Информационный сервис Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. URL: <http://qamqor.gov.kz/portal/page/portal/POPageGroup/Services/Pravstat> (дата обращения: 04.03.2021).

46. Данные отчетов формы 1-Е "Общий межведомственный отчет о работе органов следствия и дознания" за 12 месяцев 2014 г., 12 месяцев

2016 г. (сводная информация по всем органам расследования, с учетом остатка дел, находившихся в производстве на начало отчетных периодов) // Информационный сервис Комитета по правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. URL: <http://qamqor.gov.kz/portal/page/portal/POPageGroup/Services/Pravstat> (дата обращения: 04.03.2021).

47. Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html> (дата обращения: 04.03.2021).

48. Новый УПК глазами практиков: первые итоги применения. URL: <http://jurliga.ligazakon.ua/news/2013/9/12/97602.htm> (дата обращения: 04.03.2021).

49. Основные результаты прокурорской деятельности за январь - август 2015 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ.

50. Приказ Генерального прокурора Республики Казахстан от 19 сентября 2014 г. N 89 "Об утверждении Правил приема и регистрации заявления, сообщения или рапорта об уголовных правонарушениях, а также ведения Единого реестра досудебных расследований" // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14W0009744#z22> (дата обращения: 04.03.2021).

51. Приказ Генеральной прокуратуры Украины от 14 ноября 2012 г. N 113 "О внесении изменений в Положение о порядке ведения Единого реестра досудебных расследований" (утратил силу). URL: <http://document.ua/pro-vnesennja-zmin-do-polozhennja-pro-porjadok-vedennja-edin-doc134640.html> (дата обращения: 04.03.2021).

52. Сведения о состоянии преступности в Российской Федерации за 2020 год // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <http://genproc.gov.ru/>. (дата обращения: 04.03.2020).

53. Чайка категорически против идеи Бастрыкина об обжаловании следователями решений прокуроров. URL: <https://pravo.ru/news/view/53087> (дата обращения: 04.03.2021).

Судебная практика

54. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.06.2010 N 17 "О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве"

55. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14.01.2000 N 1-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений УПК РСФСР, регулирующих полномочия суда по возбуждению уголовного дела, в связи с жалобой гражданки И.П. Смирновой и запросом Верховного Суда Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2000. N 27. Ст. 2882

56. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2000 года N 1-П

57. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2009 г. N 1179-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.Н. Стурова на нарушение его конституционных прав пунктом 6 части второй статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".

58. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 13 октября 2009 г. N 1179-О-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В.Н. Стурова на нарушение его конституционных прав пунктом 6 части второй статьи 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации" // СПС "КонсультантПлюс".