

Муравьёва Анастасия Сергеевна,
Студентка 4 курса Юридического факультета
Юридического Института Сибирского
Федерального Университета

По итогам обсуждения в рамках научного
объединения студентов при кафедре
уголовного процесса ЮИ СФУ 26.10.2012

«Дорожная Карта» дальнейшего реформирования органов внутренних дел» при ее реализации предполагает внесение изменений во многие нормативные акты, в основном, касающиеся деятельности и структуры ОВД. Однако, кроме того, разработчиком карты предлагается внесение изменений в УПК РФ, а именно, в отношении возбуждения уголовных дел предполагается отменить возможность отказа в возбуждении уголовных дел. Уже сама перспектива изменения уголовно-процессуального законодательства в рамках министерской реформы представляется странной, ведь нельзя сказать, что подразделения органов внутренних дел в РФ являются ключевыми органами в уголовном процессе, процессе расследования преступлений. Получается, что изменения, предлагаемые разработчиками реформы ОВД, в случае их принятия повлияют на деятельность всех органов, осуществляющих расследование, а также органов прокуратуры. Кроме того, то, что инициатива таких изменений поступила в ходе реформы ОВД, по крайней мере, неожиданно в связи со скорой перспективой создания единого следственного комитета и ликвидацией Следственного департамента МВД.

Основанием для внесения изменений разработчики «Дорожной карты» считают большое количество (каждое третье решение, по мнению составителей Карты) незаконных отказов в возбуждении уголовных дел. На этом основании делается вывод, что институт отказа в возбуждении

уголовных дел нарушает конституционное право граждан на доступ к правосудию и в значительной мере нарушает законы. Обоснован ли этот вывод?

Во-первых, права нарушаются не самим наличием института отказа, а его необоснованным применением, для преодоления которого существует возможность обжалования такого решения. **Эффективность такой гарантии как возможность обжалования в настоящее время снижена тем, что при принятии прокурором решения о незаконности и необоснованности отказа в возбуждении уголовного дела руководитель следственного органа вправе вернуть дело на дополнительную проверку, а не только вынести решение о возбуждении. В такой ситуации возможны случаи, когда по результатам дополнительной проверки вновь может быть вынесено незаконное и необоснованное решение об отказе, которое вновь может быть обжаловано и возвращено на этап проверки. Таким образом, материалы могут постоянно передаваться на проверку и обратно, и так и не быть возбужденным.** Также возможность нарушений обусловлена тем, что УПК РФ содержит пробелы в регулировании сроков возбуждения уголовных дел. Статья 144 УПК РФ предусматривает порядок и сроки возбуждения уголовных дел, среди сроков предусмотрены: обычный срок – 3-е суток, исключительный – 10 суток, а также срок в 30 суток в случаях необходимости производства длительных документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов. На практике исключительный срок в 10 суток сделали обычным, к тому же, существует незаконная возможность продления между обычным и исключительными сроками, хотя сам исключительный срок не подлежит продлению. Кроме того, УПК РФ не дает ограничений срока дополнительной проверки после признания решения об отказе незаконным или необоснованным, срок ее исполнения устанавливается руководителем следственного органа (ч. 6 ст. 148 УПК РФ), а это – новая возможность для бесконечного затягивания проверки, которая может так и не привести к

возбуждению уголовного дела. Предполагаем, что указанные проблемы можно решить закреплением в УПК положения, согласно которому при истечении исключительного срока и при наличии оснований для отмены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела отменяющий это постановление должен иметь право возбудить уголовное дело, которое впоследствии передается к производству нового следователя, а не того, который вынес незаконный отказ в возбуждении уголовного дела.

Во-вторых, говоря о нарушении конституционного права граждан на судебную защиту возможностью отказа в возбуждении уголовного дела, следует отметить, что от возбуждения уголовного дела до рассмотрения его судом делу предстоит пройти стадию предварительного расследования, на которой должностные лица, способные препятствовать нежелательному для них возбуждению дела, также могут создать помехи для его продвижения к следующей стадии. Например, с помощью института прекращения уголовного дела ввиду того, что статья 24 УПК РФ предусматривает ряд одинаковых оснований как для отказа в возбуждении уголовного дела, так и для прекращения уголовного дела. Институт прекращения уголовного преследования (ст. 27 – 28.1 УПК РФ) также может стать инструментом в руках лиц, желающих препятствовать расследованию. Таким образом, упразднение отказа в возбуждении уголовного дела не в состоянии решить проблему, ради которой это упразднение затевается.

Кроме того, разработчики программы указывают на успешный международный опыт многих государств, не имеющих такого института, как отказ в возбуждении уголовного дела. Действительно, можно констатировать его отсутствие в странах англо-саксонской правовой системы, однако, оно обусловлено тем, что в них отсутствует стадия предварительного расследования, и возбуждение дела происходит при включении суда в рассмотрение дела. Соответственно, так как в РФ выделяется самостоятельная стадия предварительного расследования (Раздел VIII УПК РФ), пусковым механизмом для которой является возбуждение уголовного

дела, использовать опыт государств с англо-саксонской системой не представляется разумным. Что касается стран романо-германской системы, в зависимости от принципа, положенного в основу деятельности органов расследования, выделяются разные подходы к возбуждению уголовных дел.

В Германии (принцип официальности) предварительное расследование проходит до возбуждения публичного уголовного дела и именуется «подготовка публичного обвинения» (Глава 2-ая Книги 2-ой УПК ФРГ). Расследование согласно статье 169 УПК ФРГ начинается с момента, когда прокуратуре из заявления или иным путем стало известно о подозрении в совершении преступления, и с этого момента она обязана исследовать обстоятельства дела для решения вопроса о возбуждении публичного обвинения. Основания для отказа в возбуждении уголовного дела в Германии в таком случае усматриваются органами прокуратуры из результатов расследования, и с этой точки зрения институт отказа в возбуждении скорее соотносится с российским институтом отказа в прекращении уголовного дела. Статья 152 УПК ФРГ закрепляет, что прокуратура начинает расследование при **наличии достаточных фактических оснований**. Следовательно, не смотря на то, что возбуждение публичного уголовного дела по времени совпадает с направлением прокуратурой обвинительного заключения в суд (ч. 1 ст. 170 УПК ФРГ), в Германии существует механизм отказа в проведении расследования в случае, если для него не достаточных фактических данных. Выходит, что в Германии условия «запуска» предварительное расследование такие же, как сейчас в РФ (ч. 2 ст. 140 УПК РФ: основанием для возбуждения уголовного дела является **наличие достаточных данных**, указывающих на признаки преступления), и руководствоваться тем, что то, что называется в ФРГ возбуждением публичного уголовного дела, происходит после расследования, необоснованно.

Страны же, руководствующиеся принципом целесообразности, изначально характерным только для англо-саксонской системы, например,

Франция, знакомы с институтом отказа в возбуждении уголовного дела ввиду нецелесообразности его возбуждения, то есть не по формальным основаниям, закрепленным в законе (как это установлено в России ввиду принципа законности), а по решению органа о нецелесообразности. Закрепление в УПК РФ такой возможности для органов намного больше «развязывает руки» в области вынесения необоснованных и незаконных решений об отказе. То есть нельзя однозначно говорить о том, что отсутствие или специфика института отказа в возбуждении уголовных дел за рубежом должна быть и может успешно быть воспринята в России.

Переходя к рассмотрению самого предложения, заметим, что оно прописано недостаточно полно. В частности, за органами закрепляется обязанность возбуждать уголовные дела при установлении в них признаков состава преступления. Что делать в случае, если изначально в деянии не усмотрено признаков состава преступления, а нам предлагается полностью отказаться от института отказа в возбуждении дела? Возбуждать дело об административном правонарушении?

Мы предполагаем, что постановка вопроса об отмене отказа в возбуждении уголовного дела и фактическом перенесении проверки на стадию предварительного расследования вызвана, в том числе, смутным представлением о задачах, стоящих перед предварительной проверкой. Инициаторами изменений предполагается, что она будет более эффективной, если в руках у проверяющего будет полный объем процессуальных действий, однако, можно ли делать такой вывод? Проверка, исходя из положений УПК, необходима для обнаружения оснований для возбуждения уголовного дела, то есть наличия достаточных данных, указывающих на признаки преступления. В настоящее время для вынесения решения проверяющий может использовать осмотр, освидетельствование, собирать с лиц объяснения, требовать производства документальных проверок, ревизий, исследований документов, предметов, трупов и привлекать к участию в этих проверках, ревизиях, исследованиях специалистов, давать органу дознания

обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий. Мы считаем, что данных действия достаточно для вынесения обоснованного решения исходя из того, что мы понимаем под основаниями для его принятия. Решение о возбуждении выносится при установлении только наличия признаков преступления. А для установления их наличия следователю необходимо обнаружить следы, снятая с которых информация свидетельствует о возможном выполнении объективной стороны. Распространенным заблуждением является мнение, согласно которому признаки преступления понимаются как состав преступления, то есть на следователя необоснованно налагается обязанность установить если не все элементы состава преступления, то, по крайней мере, объективную сторону. Представители такой позиции рассматривают проверку в рамках возбуждения уголовного дела как «суррогат предварительного расследования», а потому и полагают, что для такой проверки необходимо наделить следователя возможностью производства следственных действий. Правильное понимание того, что есть основание для возбуждения уголовного дела, позволяет сделать вывод, что следователю вполне достаточно закрепленных за ним проверочных действий, так как обнаружение наличия или отсутствия следов с информацией о возможности выполнения объективной стороны не является сложной задачей, реализуемой только в ходе доказывания (проведения следственных действий и собирания доказательств).

Кроме того, нами предполагается, что если в результате проверки у следователя остаются сомнения в отсутствии оснований для возбуждения уголовного дела, то дело должно быть возбуждено, а сомнения устранены уже в ходе предварительного расследования. Такое понимание предотвращает возможность вынесения необоснованного решения об отказе уголовного дела (кроме случаев намеренного «прикрытия» дел). Таким образом, обоснованность решения о возбуждении или отказе в возбуждении уголовного дела при правильном определении задач проверки не страдает от

невозможности проведения следственных действий, что опровергает еще одно преимущество изменений, предлагаемых их инициаторами.

Но остаются возможные отрицательные последствия упразднения отказа в возбуждении уголовных дел. Разработчики «Карты» сами к таким последствиям относят увеличение общего объема работы для следователей и дознавателей, что признается нами как довольно опасное последствие, потому что, кроме того, что проверка будет занимать большее время (в «Карте» не указано на возможное ограничение ее срока, он, как минимум, будет ограничен сроком предварительного расследования), к тому же, работники, осуществляющие расследование, будут производить ее с помощью следственных действий, что в разы увеличит их объемы работы. А резкое увеличение обязательного количества работы рано или поздно начинает отрицательно сказываться на ее качестве.

Этап возбуждения уголовных дел выступает в качестве «фильтра», а задача «фильтрации» выполняется благодаря наличию института отказа в возбуждении уголовных дел. Это необходимо не только для уменьшения работы на стадии предварительного расследования, но и для предотвращения других последствий возбуждения дел. К таким последствиям можно отнести действия органов расследования к лицам, в отношении которых дело возбуждено, и уже в ходе могут быть произведены следственные действия и приняты меры процессуального принуждения. Такая проверка ограничивает свободу этих лиц, нарушает их права и интересы. В частности, появится предпосылка для нарушения трудовых прав лиц как во время проведения в отношении них расследования (при отстранении от должности как меры пресечения), так и после его проведения даже в случае прекращения дела по реабилитирующим основаниям. Работодатели при приеме на работу с подозрением относятся к претендентам на должность, в отношении которых велось расследование; также могут последовать ограничения пассивного избирательного права гражданина, так как для избирателей факт расследования в отношении кандидата может стать вполне весомым

аргументом голосовать «против». Отмена возможности отказа возбуждения уголовных дел уничтожит механизм своевременного противодействия заведомо ложному доносу при приеме заявлений о преступлениях, что грозит последствиями, описанными выше. Даже при последующем решении о прекращении преследования в отношении конкретного лица цели, поставленные недобросовестным заявителем, будут частично достигнуты.

Кроме того, к материальным последствиям изменений можно отнести резкое увеличение количества лиц, имеющих право на реабилитацию, в связи с ростом количества возбужденных дел без предварительной проверки.

Следовательно, можно сделать вывод, что изменения уголовно-процессуального законодательства, предложенные в ходе реформы ОВД РФ, **нецелесообразны**, так как:

- 1) Они коренным образом влияют не на деятельность ОВД, а на деятельность других органов, и, соответственно, если и должны быть приняты, то не в ходе реформы ОВД;
- 2) В обоснование их принятия лежат ошибочные основания;
- 3) Они не являются решением проблем, на устранение которых они направлены. Часть указанных проблем может быть решена корректировкой других положений УПК РФ, но не в рамках реформы ОВД;
- 4) Их принятие при доказанной сомнительности преимуществ порождает предпосылки для нарушения прав граждан и соответствующее увеличению числа лиц, имеющих право на реабилитацию.