

НАЧАЛО УГОЛОВНОГО ПРОИЗВОДСТВА: СИСТЕМА СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ



В. Н. Григорьев,

доктор юридических наук, профессор
(ВИПК МВД России (г. Москва), Международный межведомственный
центр подготовки сотрудников оперативных подразделений
имени генерал-лейтенанта милиции А. Н. Сергеева, профессор)

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ч. 2 ст. 45). Весьма эффективным среди таких способов является защита путем уголовного преследования в рамках и по правилам уголовного судопроизводства, когда гражданин обращается с заявлением о совершенном в отношении него или других лиц преступлении и правоохранительные органы в установленном порядке начинают уголовное преследование, а суд, при наличии к тому оснований, выносит приговор.

Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется (ч. 1 ст. 47 Конституции РФ). Государство признает и обеспечивает возможность каждому гражданину защищать свои права и свободы путем обращения за уголовным преследованием. В постановлении Конституционного Суда РФ от 23.03.1999 № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 133, части первой статьи 218 и статьи 220 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан В. К. Борисова, Б. А. Кехмана, В. И. Монастырцкого, Д. И. Фуфлыгина и общества с ограниченной ответственностью «Моноком»¹ установлено, что правовое регулирование должно согласовываться с предписаниями Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года (ратифицирована Российской Федерацией 30 марта 1998 года),

по смыслу статьи 6 которой, право на судебную защиту, предполагающее обеспечение каждому при определении его гражданских прав и обязанностей, доступа к правосудию в разумный срок, должно служить гарантией от чрезмерного, не обусловленного конституционно оправданными целями ограничения прав и свобод граждан, в частности, на досудебных стадиях производства по уголовному делу.

Вместе с тем, уголовное преследование связано с применением мер принуждения, сам факт уголовного преследования является официальным отрицательным обстоятельством в биографии человека. Не говоря уже об изъятых ценностях, уничтоженном бизнесе, потерянной работе, утрате социальных связей и т. д.

В этой связи возникает вопрос о необходимости ограничения права на уголовное преследование, исключения случаев необоснованного, произвольного, без достаточных оснований уголовного преследования. Такая позиция прямо вытекает из конституционного положения о том, что «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц» (ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации).

Проблема, связанная с вопросами начала уголовного преследования, обжалования незаконных и необоснованных решений, принимаемых по результатам проверки заявлений и сообщений о преступлениях, важная и актуальная в современной правовой ситуации. Об этом свидетельствует активность по затронутым вопро-

¹ Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 14. — Ст. 1749.

сам Законодателя, Конституционного Суда РФ, ученых и исследователей.

Особую актуальность затронутые вопросы приобретают в связи с переменами, которые произошли в правовом регулировании начального этапа уголовного производства в России в последнее время. В раздел VII «Возбуждение уголовного дела» УПК РФ внесено более двух десятков изменений и дополнений, большая часть которых носит отнюдь не формальный характер. Подтверждением этому служит Федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в ст. ст. 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»², которым ст. 144 УПК РФ дополнена двумя частями, а части первая и третья изложены в новой редакции, в результате чего перечень проверочных действий, допускаемых до возбуждения уголовного дела, существенно и принципиально расширился.

Об этом же свидетельствует частота, с которой к вопросам производства на стадии возбуждения уголовного дела обращается Конституционный Суд Российской Федерации. Правовые позиции, касающиеся действий, решений дознавателя, следователя, руководителя следственного органа, прокурора на стадии возбуждения уголовного дела, выражены в более чем 30 решениях Конституционного Суда РФ³. В частности, в Определении Конституционного Суда РФ от 16.05.2007 № 374-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Белюсовой Галины Николаевны на нарушение ее конституционных прав частью шестой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»⁴, отмечено следующее: «Согласно Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации, уголовное преследование от имени государства по делам публичного и частно-публичного обвинения осуществляет прокурор, следователь, орган дознания или дознаватель (ст. 21). На реализацию целей уголовного преследования и направлены полномочия указанных должностных лиц по возбуждению уголовного дела при наличии к тому предусмотренных законом поводов и оснований, отказу в его возбуждении при их отсутствии и отмене незаконного или необоснованного постановления об отказе в возбуждении дела (ст. ст. 140, 146–148)».

2 Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 9. — Ст. 875.

3 См.: Волынский В. В. Судебный контроль за деятельностью органов предварительного расследования на стадии возбуждения уголовного дела: дис. ... канд. юрид. наук. — М.: ВНИИ МВД России, 2013. — С. 12.

4 Вестник Конституционного Суда РФ. — № 6. — 2007.

Различные аспекты процедуры судебного контроля на стадии возбуждения уголовного дела были предметом исследования многих российских ученых, по этим проблемам защищены ряд диссертаций (О. О. Аваков, И. Р. Дочия, Е. В. Носкова, О. В. Рябкова, В. В. Волынский и др.).

Одним из основных в современной правовой ситуации средств ограничения от произвольного уголовного преследования является институт возбуждения уголовного дела в его нынешнем российском варианте. У этого института давняя история. Наибольшее развитие он получил с принятием УПК РСФСР 1960 г. как реакция на утвердившуюся в первой половине 20 века в России практику произвольного уголовного преследования. Основная идея этого института состоит в том, что возможность производства следственных действий и применения мер процессуального принуждения допускается лишь при наличии документально подтверждённых достаточных данных, указывающих на признаки совершенного преступления.

Предварительное расследование по уголовному делу связано с приведением в действие сложного механизма, а также значительного арсенала обеспечивающих его средств принуждения. Последовательно обеспечивая охрану гарантированных Конституцией РФ прав и свобод граждан, законодатель допускает предварительное расследование только в тех случаях, когда имеются достаточные данные, указывающие на признаки преступления. С другой стороны, нельзя допускать, чтобы какие-либо общественно-опасные деяния остались без реагирования и надлежащей правовой оценки. С целью обеспечения законности и обоснованности начала предварительного расследования и полноты охвата этой деятельностью всех случаев преступлений в уголовном процессе существует стадия возбуждения уголовного дела.

Возбуждение уголовного дела является начальной стадией уголовного процесса, на которой полномочные органы государства или должностные лица, получив сообщение о совершенном или готовящемся преступлении, устанавливают наличие или отсутствие основания для производства по уголовному делу и принимают решение о возбуждении уголовного дела или об отказе в его возбуждении.

Сущность этой стадии заключается в установлении наличия либо отсутствия материально-правовых и процессуальных предпосылок предварительного расследования. Сопряженное с применением мер процессуального принужде-

ния и производством следственных действий, предварительное расследование производится лишь в тех случаях, когда имеются достаточные данные, указывающие на признаки преступления. В этом смысле стадия возбуждения уголовного дела является одной из гарантий соблюдения прав и законных интересов граждан в Российской Федерации.

На протяжении всего периода своего существования данный институт подвергался систематическим попыткам реформировать его с целью устранения запрета на производство следственных действий и задержания подозреваемого до возбуждения уголовного дела. Наибольший напор в этом направлении, обусловленный потребностями борьбы с преступностью, был со стороны практических работников оперативных служб, хотя немалую толику внесли в это дело и различного ранга «исследователи».

Характерной иллюстрацией сложности ситуации, которая образовалась с институтом возбуждения уголовного дела, является неразбериха с допуском следственных и других проверочных действий до возбуждения уголовного дела по УПК РФ 2001 года за всю его весьма непродолжительную историю. В нем эти действия на протяжении сравнительно короткого исторического отрезка времени то разрешаются, то запрещаются, некоторые формулировки закона иначе как странными, с точки зрения законодательной техники, не назовешь.

В частности, в первоначальной редакции ч. 1 ст. 144 УПК РФ 2001 года, регламентировавшей порядок рассмотрения сообщения о преступлении, вообще не упоминалась возможность каких-либо проверочных действий на этом этапе. Между тем, в ч. 4 ст. 146 в редакции 2001 года, регламентирующей порядок возбуждения уголовного дела публичного обвинения, упоминаются случаи производства отдельных следственных действий по закреплению следов преступления и установлению лица, его совершившего (осмотр места происшествия, освидетельствование, назначение судебной экспертизы). В последующем эти непонятным образом оказавшиеся в УПК случаи, Федеральным законом от 05.06.2007 № 87-ФЗ были исключены. Однако при этом регулярно расширялся арсенал проверочных действий в ч. 1 ст. 144 УПК РФ:

— в редакции 2001 года он, как уже было отмечено, вообще не предусматривал проверочных действий;

— Федеральным законом от 04.07.2003 № 92-ФЗ было предусмотрено право требовать производст-

ва документальных проверок, ревизий и привлекать к их участию специалистов;

— Федеральным законом от 09.03.2010 № 19-ФЗ число проверочных действий было дополнительно правом требовать исследований документов, предметов, трупов;

— Федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ дополнил этот арсенал правом давать органу дознания обязательное для исполнения письменное поручение о проведении оперативно-розыскных мероприятий;

— наконец, Федеральный закон от 04.03.2013 № 23-ФЗ установил, что при проверке сообщения о преступлении дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа вправе к дополнению к имеющимся проверочным действиям еще получать объяснения, образцы для сравнительного исследования, истребовать документы и предметы, изымать их в порядке, установленном УПК, назначать судебную экспертизу, принимать участие в ее производстве и получать заключение эксперта в разумный срок, производить осмотр места происшествия, документов, предметов, трупов, освидетельствование.

Таким образом, на фоне отмены нормы о возможности ряда следственных действий при решении вопроса о возбуждении уголовного дела, очевидна тенденция к расширению арсенала проверочных действий на этом этапе.

Кульминация в развитии данной тенденции наступила с принятием УПК Украины 2012 года, к факту которого российская юридическая общественность отнеслась с большим вниманием. В УПК Украины 2012 года нашла реализацию крайняя позиция, согласно которой начало уголовного производства обусловлено лишь техническим актом внесения сведений о поступившем заявлении в Единый реестр досудебных расследований (ст. 214 УПК Украины). Никаких проверочных действий украинский законодатель для данной ситуации не предусмотрел. То есть производство начинается не с проверочных действий, а непосредственно с расследования.

Многие российские исследователи по горячим следам этого нерядового события высказывали весьма высокие оценки, расценивая такой поступок украинского законодателя как торжество демократии, победу здравого смысла над косностью, своеобразный триумф воли.

Правда, через некоторое время после вступления УПК Украины в силу, от украинских коллег стали поступать сведения о возникших проблемах — то сервер стал регулярно зависать, то обя-

занных проводить досудебные расследования захлестнула волна вздорных заявлений, то граждане стали жаловаться на злоупотребления сотрудников правоохранительных органов, которые сами себе стали писать заявления с целью инициировать начало уголовного производства, и т. д.

Так, украинский автор Андрей Портнов в своей статье «Не читал, но осуждаю...» отмечает, что сегодня сообщение о преступлении вносится в реестр, его больше нельзя скрыть. Оно обязано быть зарегистрированным, даже если впоследствии окажется, что это вообще не преступление, а гражданский спор. Теперь на гражданине не лежит бремя жить в дежурной части районной милиции с неприкрытым заявлением, теперь правоохранитель обязан письменно по строго установленной форме дать юридическую жизнь обращению гражданина. И с того момента, как человек выпустил из рук свое обращение, он автоматически получил целый ряд новых правовых возможностей, в том числе — иметь процессуальные права потерпевшего, обжаловать действия следователя, прокурора, судьи⁵.

Однако эти небезосновательные рассуждения тут же получили весьма нелюбимый комментарий со стороны некоего «Практик (поневоле)»: «Прочитал. Прослезился. И даже может быть все-му бы поверил. Если бы не собственный опыт. В декабре месяце прошлого 2012 года, судом было закрыто очередное (ЧЕТВЕРТОЕ!) липовое уголовное дело. А в апреле 2013 года вынесено «повідомлення про підозру». А раньше данные по закрытому делу внесены в Единый реестр... Ларчик открывается просто. Не захотел «договариваться». Требовали 400 000 дол. Все то что пишет господин Портнов выглядит временами очень красиво и благородно. Но на практике это превращается в узаконивание методов рэкеты со стороны налоговой милиции, прокуратуры, судебных органов. Смею утверждать! Передача прокуратуре права на заключение «правового» соглашения о примирении, с последующим утверждением «соглашения» судом. На практике означает УЗАКОНИВАНИЕ передачи взятки сначала прокурору, а затем еще и судье. Причем суммы будут ими определяться произвольно»⁶.

Другой украинский автор Анна Шульгина в статье «Новый УПК: развенчивание мифов» отмечает, что «... можно с уверенностью утвер-

ждать, что введение автоматического начала досудебных расследований себя не оправдало. Новый механизм начала расследования имел целью защитить права потерпевших. Однако на поверку количество зарегистрированных заявлений об уголовных правонарушениях упало почти вдвое (300 тыс. заявлений ежемесячно в 2012 г. против 140 тыс. — в первой половине 2013 г.). Это происходит из-за нежелания представителей органов расследования регистрировать все без исключения заявления о преступлениях. Причем говорить о большей загруженности этих органов не приходится, поскольку штат следователей и прокуроров значительно увеличен, на это выделены бюджетные средства»⁷.

В итоге мы имеем два доступных для научного наблюдения характерных вариантов начала уголовного производства: российский с его труднопреодолимыми барьерами и украинский, — предполагающий полную свободу в этом отношении.

Возникает вопрос: какой из них хороший, а какой — плохой? Что предпочесть? На мой взгляд, сама такая постановка вопроса некорректная. Как если бы спросили, что у лопаты лучше — клинок или черенок? Понятно, что держать ее лучше за черенок, и вонзать в землю и переворачивать ее клинком сподручнее. Инструмент не может быть плохим или хорошим. Все зависит от назначения и условий его применения, адекватности сложившейся ситуации. Может сложиться так, что лопатой не копать придется, а отражать удары и наносить ответные.

Так же и с моделью начала уголовного производства. Если общество захлестнула волна вздорных жалоб, клеветнических анонимок, а возбуждение уголовного производства стало прибыльным бизнесом для оборотистых сотрудников правоохранительных органов и удобным рычагом воздействия на оппонентов со стороны власть предержащих — более приемлема российская модель. Если же гражданское общество нуждается в раскрепощении, правоохранительные органы бездействуют и доступ к правосудию становится реальной потребностью как альтернатива косной, заангажированной правоохранительной системе — выбор в пользу украинской модели.

Следует только заметить, что в условиях современной ситуации, для которой характерны процессы взаимопроникновения, всемирной гло-

5 Андрей Портнов Не читал, но осуждаю... // «Зеркало недели. Украина». №16. 26 апреля 2013 // URL: http://gazeta.zn.ua/LAW/necital-no-osuzhdayu-_html

6 См.: Там же.

7 Анна Шульгина. Новый УПК: развенчивание мифов // Судебно-юридическая газета. 22.07.2013 // URL: http://cripo.com.ua/?sect_id=5&aid=159181

бализации, однозначные, крайние, «стерильные» варианты неуместны. И в одном и в другом обществе можно обнаружить все элементы, на которых основывается и одна и другая модель. Поэтому мудрость заключается не в том, какую модель выбрать и насадить, а в оптимальном сочетании различных элементов и одной и другой, с преобладанием в зависимости от конкретной ситуации и гибким, подвижным механизмом изменения их соотношения в зависимости от изменения этой ситуации.

Исходя из сказанного, гражданскому обществу, законодателью должна быть предложена система сдержек и противовесов при начале уголовного производства. Это задача исследователей, прежде всего, и конечно же представителей правоохранительных, законодательных органов.

Что могло бы войти в эту систему. Это факторы свободы начала уголовного производства и факторы сдержек начала уголовного производства. К числу таких свобод можно отнести отформатированность отношений, свободы для гражданина и обязанности для сотрудников. Факторы сдержек начала уголовного производства включают сдержки для гражданина и сдержки для сотрудников. В итоге всю эту систему можно представить следующим образом:

Факторы свободы начала уголовного производства

Отформатированность отношений:

- законодательное регулирование;
- подзаконное регулирование;
- ведомственное регулирование на уровне Административного регламента.

Свободы для гражданина:

- создание специальных служб для приема заявлений и сообщений о преступлениях — дежурных частей ОВД;
- свободный доступ в помещение дежурной части ОВД;
- круглосуточная работа дежурных частей;
- бесплатность обращения;
- безответственность в большей части заявителя;
- разнообразие и доступность форм обращения: устно, письменно, по телефону, по интернету и иным видам электронной связи.

Обязанности для сотрудников

- обязанность принимать заявления и сообщения о преступлениях как функция;

- документирование факта выполнения обязанности: протоколирование, составление талона-уведомления;

- допустимость отдельных проверочных действий;

- контроль за надлежащим выполнением обязанности: ведомственный контроль, прокурорский надзор, судебный контроль;

- обязанность принимать заявления и сообщения вне служебного помещения;

- ответственность за уклонение либо за ненадлежащее выполнение обязанности: дисциплинарная, уголовная.

Факторы сдержек начала уголовного производства

Отформатированность отношений:

- законодательное регулирование;

- подзаконное регулирование;

- ведомственное регулирование на уровне Административного регламента.

Сдержки для гражданина:

- ограниченное значение анонимных сообщений;

- уголовная ответственность за заведомо ложный донос;

- необходимость сопровождать заявление фактическими данными, указывающими на признаки преступления.

Сдержки для сотрудников:

- документирование обращений;

- необходимость документальных оснований для принятия решения;

- запрет по преимуществу следственных действий и мер процессуального принуждения;

- документальное оформление начала производства;

- необходимость согласия начальника;

- необходимость согласия прокурора, других контролирующих органов;

- ответственность за обоснованность принятого решения: дисциплинарная, уголовная.

Сказанное приводит к выводу о необходимости смены научной задачи: вместо исследования вопроса о допустимости проверочных действий, следственных действий и мер процессуального принуждения до возбуждения уголовного дела следует разрабатывать систему сдержек и противовесов, определяющую допустимый барьер для начала уголовного производства, и факторы подвижности этой системы.