УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС

В. Н. Ростова*

Правовое регулирование стадии возбуждения уголовного дела: зарубежный опыт

Аннотация. *В статье рассмотрены основные тенденции развития стадии возбуждения уголовного дела в российском уголовном процессе. Проанализированы изменения уголовно-процессуального законодательства Украины, Республики Казахстан в части отказа от возбуждения уголовного дела как стадии уголовного судопроизводства. Автором сделан вывод о значимости стадии возбуждения уголовного дела в российском уголовном процессе. Также не исключается необходимость совершенствования уголовно-процессуального законодательства в части регулирования рассматриваемой стадии путем законодательного определения прав участников проверки сообщения о преступлении, определения перечня следственных действий, по результатам производства которых можно было бы использовать доказательства в стадии предварительного расследования вне дублирования уже произведенных действий и т.д.*

Ключевые слова: *стадия возбуждения уголовного дела, УПК РФ, УПК Украины, УПК Республики Казахстан, Единый реестр досудебных расследований, зарубежный опыт реформирования стадии возбуждения уголовного дела.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2019.101.4.104-110

Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации[1] 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).

Данные изменения законодательства дали новый виток уже существующим спорам — как

[1] Федеральный закон от 04.03.2013 № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Российская газета. № 48. 06.03.2013.

© Ростова В. Н., 2019

* *Ростова Виктория Николаевна,* прокуратура Челябинской области, прокурор отдела по надзору за процессуальной деятельностью ГУ МВД, ГСУ ГУ МВД России по Челябинской области, юрист 1-го класса
vikarostova@rambler.ru
454091, Россия, г. Челябинск, ул. Елькина, д. 11

в научных кругах, так и среди практиков — о необходимости дальнейшего существования стадии возбуждения уголовного дела в российском уголовном процессе.

Как отмечает Л. В. Головко, 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.»[2].

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»[3].

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 № 23-ФЗ, «практически стерлась грань между стадией возбуждения уголовного дела и предварительного расследования»[4]. 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»[5]. А. Халиков в ходе анализа внесенных в ст. 144 УПК РФ изменений пишет, 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»[6].

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

---

[2] Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головко. М., 2017. С. 181.

[3] *Каретников А. С.*, *Коретников С. А.* Следственные действия как способы проверки сообщения о преступлении // Законность. 2014. № 7. С. 41.

[4] *Махмутов М.* Закон о дознании в сокращенной форме и реформа стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2013. № 7. С. 41.

[5] *Деришев Ю. В.*, *Наумов К. А.* Предусматривает ли УПК отмену руководителем следственного органа постановления о возбуждении уголовного дела? // Законность. 2016. № 7. С. 54.

[6] *Халиков А.* Собирание доказательств в ходе проверки сообщения о преступлении // Законность. 2013. № 12. С. 57.

[7] Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации // URL: https://rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html (дата обращения: 18.12.2017) (далее — Дорожная карта).

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 бóльшие 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 уголовном 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 производстве[8].

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 правонарушение[9].

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 сообщений), а по 666 141 сообщению приняты решения об отказе в возбуждении уголовного дела (30 %)[10], то в настоящее время данная треть

[8] 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: 25.05.2018).

[9] *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. № 4. С. 706.

[10] Данные отчета формы № 2-ЗС «Сводный отчет о рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях органами уголовного преследования» за 12 месяцев 2013 г. // Информационный сервис Комитета по

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 расследования 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 расследования производить следственные действия, сопряженные с применением мер процессуального принуждения, по всем зарегистрированным заявлениям и сообщениям о преступлении»[12].

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)[13]. 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 пре-

правовой статистике и специальным учетам Генеральной прокуратуры Республики Казахстан. URL: http://qamqor.gov.kz/portal/page/portal/POPageGroup/Services/Pravstat (дата обращения: 25.05.2018).

11 *Карипова А. Т.*, *Касымова А. С.*, *Муканов Д. Ж.* Указ. соч. С. 705.

12 *Зяблина М. В.* К вопросу об исключении из российского уголовного процесса стадии возбуждения уголовного дела // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 68.

13 Информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 04.05.2017 № 36-11-2017 «О состоянии законности при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях в следственных органах и практике прокурорского надзора на данном направлении деятельности» // Официально не опубликовано.

ступность, 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»[14].

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 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»[15].

Приказом Генерального прокурора Украины от 14 ноября 2012 г. № 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 (№ 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 (№ 4651-VI) или 2 ч. I ст. 284 УПК Украины (№ 4651-VI) принимается постановление о закрытии уголовного производства.

При условии установления обстоятельств, свидетельствующих о совершении уголовного правонарушения, проводится досудебное рас-

[14] См.: Новый УПК глазами практиков: первые итоги применения // URL: http://jurliga.ligazakon.ua/news/2013/9/12/97602.htm (дата обращения: 22.09.2017).

[15] Приказ 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» // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/V14W0009744#z22 (дата обращения: 25.05.2018).

следование в соответствии с требованиями статьи 214 УПК Украины (№ 4651-VI)»[16].

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 действий[17], и т.д.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Деришев Ю. В.*, *Наумов К. А.* Предусматривает ли УПК отмену руководителем следственного органа постановления о возбуждении уголовного дела? // Законность. — 2016. — № 7. — С. 53—57.
2. *Зяблина М. В.* К вопросу об исключении из российского уголовного процесса стадии возбуждения уголовного дела // Российская юстиция. — 2017. — № 7. — С. 66—69.
3. *Каретников А. С.*, *Коретников С. А.* Следственные действия как способы проверки сообщения о преступлении // Законность. — 2014. — № 7. — С. 37—42.
4. *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. — № 4. — С. 701—709.
5. Курс уголовного процесса / под ред. Л. В. Головко. — М., 2017. — 1280 с.
6. *Махмутов М.* Закон о дознании в сокращенной форме и реформа стадии возбуждения уголовного дела // Законность. — 2013. — № 7. — С. 39—43.
7. Новый УПК глазами практиков: первые итоги применения // URL: http://jurliga.ligazakon.ua/news/2013/9/12/97602.htm (дата обращения: 22.09.2017).
8. *Халиков А.* Собирание доказательств в ходе проверки сообщения о преступлении // Законность. — 2013. — № 12. — С. 54—57.
9. *Шалумов М. С.* Использование материалов, собранных до возбуждения уголовного дела, в качестве доказательств // Уголовный процесс. — 2005. — № 3. — С. 28—32.

Материал поступил в редакцию 9 августа 2018 г.

[16] Приказ Генеральной прокуратуры Украины от 14 ноября 2012 г. № 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: 25.05.2018).
В настоящее время действует приказ Генеральной прокуратуры Украины от 6 апреля 2016 г. № 139 «Об утверждении Положения о порядке ведения Единого реестра досудебных расследований» (см.: URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE28810.html (дата обращения: 25.05.2018)).

[17] Актуальность данного вопроса, в частности, затронута в статье М. С. Шалумова. См.: *Шалумов М. С.* Использование материалов, собранных до возбуждения уголовного дела, в качестве доказательств // Уголовный процесс. 2005. № 3. С. 32.

LEGAL REGULATION OF INITIATION STAGE OF CRIMINAL PROCEEDINGS: FOREIGN EXPERIENCE

ROSTOVA Viktoria Nikolaevna, Prosecutor's Office of the Chelyabinsk Region, Prosecutor of the Department for Supervision of the Procedural Activity of the Directorate of the Ministry of the Interior of Russia, Main Directorate of the Ministry of the Interior of Russia in the Chelyabinsk Region, 1st Class Lawyer
vikarostova@rambler.ru
454091, Russia, Chelyabinsk, ul. Elkina, d. 11

Abstract. *The paper describes the main trends in the development of the criminal case in the Russian criminal procedure. The author analyzed changes in the criminal procedure legislation of Ukraine, the Republic of Kazakhstan regarding refusal to initiate a criminal case as a stage of criminal proceedings. The author makes a conclusion about the significance of the stage of initiation of a criminal case in the Russian criminal procedure. It also does not exclude the need to improve criminal procedural legislation in terms of regulating the stage in question by legislatively defining the rights of participants to verify a crime report, defining a list of investigative actions, the results of which could be used for evidence at the preliminary investigation stage, beyond duplication of actions already taken and so on.*

Keywords: *stage of initiation of a criminal case, Criminal Procedural Code of the Russian Federation, Criminal Procedure Code of Ukraine, Criminal Procedure Code of the Republic of Kazakhstan, Unified Register of Pre-Trial Investigations, foreign experience in reforming the stage of initiating a criminal case.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Derishev Yu. V., Naumov K. A. Predusmatrivaet li UPK otmenu rukovoditelem sledstvennogo organa postanovleniya o vozbuzhdenii ugolovnogo dela? // Zakonnost'. — 2016. — № 7. — S. 53—57.
2. Zyablina M. V. K voprosu ob isklyuchenii iz rossijskogo ugolovnogo processa stadii vozbuzhdeniya ugolovnogo dela // Rossijskaya yusticiya. — 2017. — № 7. — S. 66—69.
3. Karetnikov A. S., Koretnikov S. A. Sledstvennye dejstviya kak sposoby proverki soobshcheniya o prestuplenii // Zakonnost'. — 2014. — № 7. — S. 37—42.
4. Karipova A. T., Kasymova A. S., Mukanov D. Zh. O vliyanii uchetno-registracionnoj sistemy na pokazateli prestupnosti v novyh pravovyh usloviyah (na primere kvartal'nogo analiza prestupnosti) // Vserossijskij kriminologicheskij zhurnal. — 2016. — T. 10. — № 4. — C. 701—709.
5. Kurs ugolovnogo processa / pod red. L. V. Golovko. — M., 2017. — 1280 s.
6. Mahmutov M. Zakon o doznanii v sokrashchennoj forme i reforma stadii vozbuzhdeniya ugolovnogo dela // Zakonnost'. — 2013. — № 7. — S. 39—43.
7. Novyj UPK glazami praktikov: pervye itogi primeneniya // URL: http://jurliga.ligazakon.ua/news/2013/9/12/97602.htm (data obrashcheniya: 22.09.2017).
8. Halikov A. Sobiranie dokazatel'stv v hode proverki soobshcheniya o prestuplenii // Zakonnost'. — 2013. — № 12. — S. 54—57.
9. Shalumov M. S. Ispol'zovanie materialov, sobrannyh do vozbuzhdeniya ugolovnogo dela, v kachestve dokazatel'stv // Ugolovnyj process. — 2005. — № 3. — S. 28—32.