

**Protecting the rights of victims of crimes under criminal procedure
beginning Russian of criminal process**

Abstract: Based on the analysis of the complaints submitted to the Constitutional Court of the Russian Federation, discusses the topical issues of ensuring the rights of victims related to the registration of statements about crimes, the procedure and terms of verification, as well as the legality of decisions about refusal in excitation of criminal cases.

Keywords: position of the Constitutional Court of the Russian Federation; the rights of victims; criminal procedure beginning; the refusal to initiate a criminal case; verification of messages on a crime.

В обеспечении права граждан на защиту от преступных посягательств и доступ к правосудию, гарантированного статьей 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 невозможно 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 Суд Российской Федерации. Так, из 3172 рассмотренных им на конец марта 2014 года 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

♦ **Kalinowski Konstantin B.** - PhD, Associate Professor, a Head of the Criminal Procedure Law of the North-West Branch of the Russian Academy of Justice.

Chechetin Andrey E. - Doctor of jurisprudence, Professor, a Deputy of Head of the Department of Constitutional foundations of criminal justice at the Secretariat of the constitutional Court of the Russian Federation, Honored Lawyer of the Russian Federation.

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 дела.

На масштабы проблемы неполноты регистрации сообщений о преступлениях давно обращают внимание исследователи. В частности, по данным Института проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге из 26,4 млн. обращений, поступивших в правоохранительные органы в 2012 году, лишь 12,3 млн. (46%) были зарегистрированы как сообщения о преступлениях, по которым возбуждено 2,13 млн. уголовных дел [1]. При этом нельзя не заметить изменений в соотношении между зарегистрированными заявлениями (сообщениями) граждан о правонарушениях и возбужденными делами: если количество первых увеличивается, то число последних – сокращается. Так, по данным МВД России, в 2013 году органами внутренних дел рассмотрено 28,35 млн. заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях и о происшествиях, что на 7,5% больше, чем за двенадцать месяцев 2012 года. В то же время по результатам их рассмотрения было возбуждено 1761,5 тыс. уголовных дел, что на 5,4% меньше показателя аналогичного периода прошлого года.[2] Таким образом, решение о возбуждении уголовного дела было принято лишь по каждому шестнадцатому сообщению, что составляет 6,2%. Этот же показатель Следственного комитета России в 2013 году имеет существенные отличия: из 810,1 тыс. сообщений о преступлениях, рассмотренных его сотрудниками, возбуждено 139 тыс. уголовных дел, что оставляет 17% от числа поступивших сообщений[3].

Приведенные статистические данные позволяют предположить, что значительная часть обращений граждан в органы предварительного расследования остается без надлежащей реакции правоохранителей. Разумеется, не все обращения свидетельствуют о совершенном преступлении, однако нельзя признать, что заблуждения граждан относительно некриминального характера происшествия столь велики, что уголовные дела возбуждаются Следственным комитетом по одному из шести заявлений, а МВД России – по одному из шестнадцати.

Указанное предположение о нарушениях прав пострадавших в стадии возбуждения уголовного дела подтверждается содержанием поступающих в Конституционный Суд Российской Федерации жалоб, связанных с фактами отказа от регистрации заявлений о совершенных преступлениях и проведения по ним процессуальной проверки. В качестве хрестоматийного примера негативной практики реагирования на сообщения о совершенных

преступлениях можно привести обстоятельства дела жительницы Санкт-Петербурга, обратившейся с заявлением о совершенном преступлении в территориальный орган внутренних дел. Сотрудник дежурной части полиции категорически отказался принять и зарегистрировать ее письменное заявление о совершенном преступлении, мотивируя это тем, что заявление в соответствии с указаниями руководства вначале должен изучить специальный сотрудник, который в данный момент находится на выезде. Не изменил позиции полицейского и телефонный звонок заявительницы в дежурную часть ГУВД. Не добившись регистрации своего заявления и не имея времени для ожидания ответственного за ознакомление с заявлениями о совершенных преступлениях, женщина, находившаяся с малолетним ребенком, была вынуждена покинуть помещение органа внутренних дел. Возмущенная бездействием дежурного полицейского она обратилась с заявлением в подразделение Следственного комитета с требованием привлечь его к уголовной ответственности за отказ в принятии и регистрации ее обращения. Однако следственный орган, ссылаясь на пункт 20 Инструкции об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлении в следственных органах, утвержденной Приказом Следственного комитета от 11 октября 2012 года № 72, также отказал ей в регистрации и проведении процессуальной проверки по ее заявлению о противоправных действиях дежурного.

Обращает на себя внимание, что жалобы на отказы в регистрации и проведении процессуальной проверки заявлений о совершенных преступлениях со ссылкой на этот ведомственный нормативный акт, содержались и в ряде других конституционных жалоб. В пункте 20 указанной Инструкции установлено, что «заявления и обращения, которые не содержат сведений об обстоятельствах, указывающих на признаки преступления, не подлежат соответствующей регистрации и не требуют процессуальной проверки в порядке, предусмотренном статьями 144, 145 УПК Российской Федерации». Это положение весьма произвольно истолковывается правоприменителями, поскольку позволяет отказывать в регистрации и процессуальной проверке заявлений, в которых приводятся конкретные факты противоправных действий, в частности, укрытия от учета преступлений сотрудниками органов внутренних дел, фальсификации доказательств, невыплаты заработной платы и т.д.

Таким образом, этот ведомственный нормативный акт, предусматривая своеобразный фильтр в виде обязательности указания в заявлении признаков преступления, по существу устанавливает для Следственного комитета особый порядок регистрации и проверки сообщений о преступлениях, в то время, как ст. 144 УПК РФ не предусматривает никаких условий и требований для заявлений о совершенных преступлениях, препятствующих их принятию и

проверке, поскольку в соответствии с ч. 2 ст. 21 УПК РФ обязанность по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления возлагается именно на следователя, орган дознания, и дознавателя, а не на заявителя. По существу указанное положение пункта 20 Инструкции в истолковании, применяемом следственной практикой, фактически ограничивает действие законодательной нормы в части обеспечения права граждан на доступ к правосудию, ведет к избирательности применения положений уголовно-процессуального закона.

В решениях Конституционного Суда по такого рода жалобам неоднократно указывалось на то, что УПК РФ прямо предусматривает обязанность следователя принять, проверить сообщение о любом преступлении и в пределах компетенции в 3-дневный срок принять по нему процессуальное решение [4].

Отказ от приема и регистрации заявлений по существу презюмирует отсутствие события преступления без предварительной проверки изложенной в заявлении информации и тем самым приводит к ограничению прав потерпевших от преступлений. Кроме того, это влечет за собой искажение статистических данных о масштабах преступности, в результате чего могут быть приняты ошибочные государственные решения в сфере уголовной политики, поскольку они опираются на недостоверную информацию.

Понятно, что современное состояние правоохранительной системы, а также чрезмерно формализованный порядок уголовного судопроизводства не позволяют обеспечить безупречную процедуру и качественную проверку всего вала заявлений. Однако нельзя не видеть наличие угрозы правопорядку в целом, поскольку граждане, лишённые возможности защиты своего нарушенного права, перестают доверять правоохранительным органам, а потому отказываются содействовать в предупреждении, раскрытии и расследовании преступлений. Ситуация доходит до того, что уже и потерпевших от преступлений приходится вовлекать в уголовный процесс под угрозой уголовной ответственности. Думается, что в этом проявляется ответная реакция граждан на «внимание и заботу» со стороны правоохранительных органов, которые сначала отказывают в приеме, регистрации сообщения о преступлении, в своевременном признании потерпевшим по делу, а потом вынуждены понуждать к действиям, к которым человек изначально стремился, но его желание методично «умерили». Соответственно, необходимы меры, направленные на восстановление общественного доверия к правоохранительным органам, которые по своей сути должны осуществлять «обслуживание граждан» в защите их прав, а не служить «броневым щитом»,

который необходимо пробить, чтобы получить даже еще не доступ к правосудию, а лишь саму возможность такого доступа.

Главные же причины нарушений регистрационной дисциплины, как представляется, исходят из существующих организационно-управленческих механизмов деятельности, ориентирующих сотрудников правоохранительных служб на обеспечение формальных показателей в работе; чему соответствует и формируемый человеческий, субъективный фактор, основанный на психологическом восприятии ложно поставленных целей, задач и особенно критериев оценки деятельности следователей. Не секрет, что прекращение уголовного дела расценивается как дефект в работе следователя, результат необоснованного его возбуждения. Такой подход не согласуется с уголовно-процессуальным законом, который прямо устанавливает обязанность возбудить уголовное дело при наличии повода и достаточных данных, указывающих лишь на признаки преступления, а не наличие установленного преступления как такового (статьи 21, 140 и 146 УПК РФ). По смыслу указанных норм, на заявителя не может перекладываться обязанность обосновать и представить такие исчерпывающие данные о совершенном деянии, которые со всей очевидностью доказывали бы наличие преступления, поскольку на нем не лежит бремя доказывания наличия основания уголовной ответственности.

Важное значение для защиты прав пострадавших от преступлений имеет следующий за регистрацией этап – проверка сообщений о преступлениях, которая, однако, вместо процедуры принятия решения о начале предварительного расследования сама превращается в квазирасследование, функционально подменяя собой следующую за ней стадию [5].

Изучение правоприменительной практики показывает, что следователи при проверке сообщения о преступлении в стадии возбуждения дела стремятся, как правило, установить все признаки состава преступления, доказать виновность будущего обвиняемого и собрать наиболее полные доказательства, в то время как основанием для возбуждения дела согласно ч.2 ст. 140 УПК РФ являются всего лишь достаточные данные, указывающие на признаки преступления, а не для предъявления обвинения. Именно поэтому ст. 144 УПК РФ устанавливает номинальный срок проверки сообщений о преступлениях – не более 3 суток, которого по общему правилу должно быть достаточно для принятия процессуального решения. Лишь в качестве исключения допускается продление этого срока до 10 суток, а в некоторых случаях до 30 суток. Однако это исключение превратилось в обычную практику. Тем самым продолжительность максимального срока проверки сообщения о преступлении, достигающего 30 суток, уже совпадает с ординарным сроком дознания – сокращенной формы расследования (ч. 3 ст. 223 УПК РФ), что фактически

приводит к подмене полноценного расследования его суррогатом – проверкой сообщений о преступлениях. В результате органы уголовного преследования без проведения следственных действий пытаются установить все обстоятельства, подлежащие доказыванию, а во многих случаях – констатировать отсутствие состава преступления. При этом наблюдается разный характер работы по рассмотрению заявлений, в зависимости от того, увидел ли следователь судебную перспективу расследования.

Как свидетельствуют материалы жалоб, поступающих в Конституционный Суд, в практике часто используется возможность продления сроков предварительной проверки сообщений о преступлениях, при этом достаточно распространенным и незаконным способом продления такого срока является вынесение следователем «промежуточного» постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, заранее предполагающего его последующую отмену надзирающим органом и направление материала на дополнительную проверку, срок которой, как прямо не указанный в законе, может тянуться месяцами. Эта незаконная практика становится настолько привычной, что некоторые должностные лица не мудрствуя лукаво прямо пишут в тексте выносимого ими постановления об отказе в возбуждении дела, что оно является лишь промежуточным и подлежит отмене [6].

В решениях Конституционного Суда, связанных с рассмотрением жалоб на нормы закона, регламентирующие порядок проверки заявлений о преступлениях, неоднократно указывалось, что уголовно-процессуальный закон не предполагает произвольную и многократную отмену по одному и тому же основанию постановления об отказе в возбуждении уголовного дела с направлением материалов для дополнительной проверки, предусматривает соблюдение установленных законом сроков для совершения процессуальных действий [7].

Представляется, что признание отказа в возбуждении дела необоснованным, а проведенной предварительной проверки – неполной, тем более неоднократно, явно свидетельствует о том, что имеются вероятные данные о наличии признаков преступления и отсутствуют достоверные данные о наличии оснований для отказа в возбуждении дела, то есть означает наличие необходимых и достаточных оснований для возбуждения дела и требует незамедлительного принятия соответствующего решения. На этой стадии, как указал Конституционный Суд в Постановлении от 14 июля 2011 года № 16-П, сугубо предварительно, с целью определения самой возможности начать расследование решается вопрос о наличии в деянии лишь признаков преступления, когда еще невозможно проведение всего комплекса

следственных действий по собиранию, проверке и оценке доказательств виновности лица в совершении преступления.

В ч. 1 ст. 148 УПК РФ содержится норма, согласно которой постановление об отказе в возбуждении уголовного дела может быть вынесено «при отсутствии основания для возбуждения уголовного дела». Эта норма, понимаемая в отрыве от ст. 24 данного Кодекса, открывает «лазейку» для нарушения принципов публичного уголовного преследования и невыполнения обязанности следственных органов по установлению события преступления, изобличению лиц, виновных в его совершении (ст. 21 УПК РФ). Ее буквальное истолкование следует признать неправильным, поскольку оно позволяет бездействовать по поступившему сообщению о преступлении, а затем констатировать, что оснований для возбуждения дела «волшебным образом» не появилось, и якобы законно отказывать в возбуждении дела.

Затягивание сроков принятия решения по заявлениям и сообщениям о совершенных преступлениях напрямую связано и с проблемой соблюдения разумных сроков уголовного судопроизводства. В качестве яркого примера этому можно привести обстоятельства дела гражданки П., по жалобе которой вынесено Постановление Конституционного Суда от 25 июня 2013 года № 14-П. Заявительница, которой был причинен тяжкий вред в результате медицинского вмешательства, осуществленного в 1986 году персоналом медицинского учреждения, неоднократно обращалась в органы прокуратуры с заявлениями о возбуждении по данному факту уголовного дела. 18 января 1988 года по ее обращениям было вынесено постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, которое 1 декабря 1998 года (через 10 лет!) решением суда признано незаконным, а 8 апреля 1999 года (еще через 4 месяца!) наконец-то возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ст. 128 «Неоказание помощи больному» УК РСФСР. В результате несвоевременности возбуждения уголовного дела возможность установления вины конкретных лиц была во многом утрачена, а потому в дальнейшем по этому уголовному делу 26 раз принимались решения о приостановлении предварительного расследования в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, 27 раз – о прекращении уголовного дела по разным основаниям и 54 раза эти решения отменялись судом, прокурором или руководителем следственного органа. В итоге уголовное дело было прекращено в связи с истечением сроков давности, а права потерпевшей на защиту от преступных посягательств и на доступ к правосудию были не только не защищены, а грубейшим образом нарушены по вине правоохранительных органов.

Разрешение рассмотренных проблем обеспечения прав потерпевших от преступлений вряд ли возможно без проведения давно назревшей реформы стадии возбуждения уголовного дела [8], что, однако, и сегодня не освобождает следователей от высокопрофессионального выполнения требований действующего закона и особой ответственности перед обществом и государством за решение возложенных им задач.

Библиография

1. Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования. Подготовлено коллективом ИПП при поддержке Фонда Кудрина по поддержке гражданских инициатив. Часть 1 и 2. Санкт-Петербург, 2013; Об этой проблеме также см.: Гаврилов Б.Я. Современные проблемы досудебного производства и меры по их разрешению // Российский следователь. 2013. № 21. С. 5 - 11.

2. Состояние преступности - январь-декабрь 2013 года. Сайт МВД РФ. // URL: <http://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports/item/1609734/> (дата обращения: 7.04.14).

3. Сведения о деятельности Следственного комитета Российской Федерации за январь - декабрь 2013 года. Сайт Следственного комитета РФ. // URL: <http://sledcom.ru/upload/Statistika%202013-4.doc> (дата обращения: 7.04.14).

4. Определения от 20 декабря 2005 года № 500-О, от 25 января 2007 года № 5-О, от 20 февраля 2007 года № 109-О-О, от 13 октября 2009 года № 1168-О-О, от 29 сентября 2011 года № 1206-О-О, от 17 ноября 2011 года № 1553-О-О, от 17 июля 2012 года № 1321-О, от 18 октября 2012 года № 1905-О, от 28 мая 2013 года № 702-О // Эл. ресурс: Консультант Плюс.

5. Маслов И., Новиков А. Нерешенные проблемы стадии возбуждения уголовного дела при рассмотрении сообщений о налоговых преступлениях // Уголовное право. 2011. № 5. с. 85 - 90.

6. Архив Конституционного Суда Российской Федерации, жалоба № 18207/15-01/12.

7. Определения Конституционного Суда от 20 декабря 2005 года № 477-О, от 17 октября 2006 года № 425-О, от 16 мая 2007 года № 374-О-О, от 11 мая 2012 года № 667-О, от 24 декабря 2013 года № 1936-О // Эл. ресурс: Консультант Плюс.

8. Боруленков Ю.П. Доследственная проверка: за и против // Российский следователь. 2013. № 19. с. 4 – 8; Дикарев И.С. Стадия возбуждения уголовного

дела – причина неоправданных проблем расследования // Российская юстиция. 2011. № 11. с. 38 – 40; Кругликов А.П. Нужна ли стадия возбуждения уголовного дела в современном уголовном процессе России? // Российская юстиция. 2011. № 6. с. 56 – 58; Давлетов А.А., Кравчук Л.А. Стадия возбуждения уголовного дела – обязательный этап современного отечественного уголовного процесса // Российский юридический журнал. 2010. № 6. с. 114 - 120.