

УДК 343.1
DOI 10.52452/19931778_2022_3_138

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ДОСТУП К ПРАВОСУДИЮ ПРИ ВОЗБУЖДЕНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ

© 2022 г.

С.А. Морозов

Южно-Уральский государственный университет, Челябинск

Morozov21SA@mail.ru

Поступила в редакцию 19.01.2022

Рассмотрены проблемы реализации права граждан на доступ к правосудию на этапе возбуждения уголовного дела. Подробному анализу подвергнут институт проверки сообщения о преступлении с целью решения вопроса о процессуальном статусе его участников, а также вопросов, возникающих по существу ограничения сроков дополнительной проверки при отмене постановления следователя/дознателя об отказе в возбуждении уголовного дела.

Ключевые слова: доследственная проверка, участники, процессуальный статус, доступ к правосудию, уголовное судопроизводство.

Решение вопроса о необходимости возбуждения уголовного дела является в уголовном процессе первым этапом, на котором возникает право гражданина на доступ к правосудию. Данный этап представляет собой юридический факт, с возникновением которого запускается процесс проверки сообщения о преступлении. В практической деятельности данный этап называется доследственной проверкой, т.е. проверкой, которая направлена на выявление или подтверждение события либо признаков состава преступления для решения вопроса о возбуждении уголовного дела и проведении следствия или о вынесении постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по основаниям, предусмотренным ст. 24 УПК РФ. Основания для производства доследственной проверки предусмотрены ст. 140 УПК РФ.

На данном этапе существуют определенные проблемы, связанные с реализацией гражданами права на доступ к правосудию. Во многом это обусловлено и недоверием граждан к действующей правоохранительной системе, и, как оказалось, этому есть основания. По данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, лишь в первом полугодии 2021 года в органы прокуратуры поступили около 207 тысяч жалоб, связанных с нарушением закона при приеме, регистрации и рассмотрении обращений о преступлениях. Из этого числа каждая шестая жалоба признана обоснованной. За первые шесть месяцев 2021 года 116,5 тысячи заявлений поступили по вопросам следствия и дознания, из них около 70% обусловлены недовольством работой органов предварительного расследования [1]. В органы Следственного комитета за аналогичный период поступили 60 373 жалобы по вопросам проверки сообще-

ний о преступлениях (в 2020 г. за аналогичный период – 60 326 жалоб) [2].

Проблематика в обеспечении доступа граждан к правосудию на этапе возбуждения уголовного дела, в процессе проверки сообщения о преступлении носит двусторонний характер, обусловливаемый с одной стороны проблемами должностных лиц, осуществляющих проведение предварительной проверки, а с другой стороны проблемами граждан – участников проверки.

Первый вопрос, который возникает при возникновении права на доступ к правосудию на данном этапе досудебного производства, – у кого на данном этапе возникает право на доступ к правосудию. На данном этапе участники проверки сообщения о преступлении не наделены процессуальным статусом, они не имеют установленных уголовно-процессуальным законом прав и обязанностей, а имеют общие права, в частности право не свидетельствовать против себя и своих близких, предусмотренное ст. 51 Конституции РФ, а также некоторые права, предусмотренные УПК РФ, например ч. 1¹ ст. 144 УПК РФ. Вместе с тем п. 58 ст. 5 УПК РФ предусмотрено общее закрепление понятия участников уголовного судопроизводства – лица, принимающие участие в уголовном процессе.

Стадия проверки сообщения о преступлении является частью досудебного производства, вместе с тем на данном этапе еще не начато уголовное преследование, поскольку отсутствуют лица с определенным законодателем процессуальным статусом потерпевшего, подозреваемого и обвиняемого, что порождает неопределенности в обобщении понимания участников уголовного судопроизводства, используемом в указанной норме, и не позволяет использовать его на этапе проверки сообщения о преступлении.

Основными проблемами, которые возникают у граждан на этапе проверки сообщения о преступлении, являются нарушение сроков и неудовлетворенность принятым решением об отказе в возбуждении уголовного дела.

В соответствии с ч. 1 ст. 144 УПК РФ, стандартный срок принятия решения по материалам проверки сообщения о преступлении составляет трое суток. Согласно ч. 3 ст. 144 УПК РФ данный срок может быть продлен руководителем следственного органа или руководителем органа дознания до 10 суток, а при необходимости производства документальных проверок, ревизий, судебных экспертиз, исследований документов, предметов, трупов, а также проведения оперативно-разыскных мероприятий руководитель следственного органа по ходатайству следователя, а прокурор по ходатайству дознавателя вправе продлить этот срок до 30 суток с обязательным указанием на конкретные, фактические обстоятельства, послужившие основанием для такого продления.

Вместе с тем максимальный срок в 30 суток, предусмотренный ст. 144 УПК РФ, не является окончательным. При необходимости, под окончание срока проверки следователь выносит постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, а руководитель следственного органа по согласованию со следователем или прокурор отменяет постановление об отказе и устанавливает новый срок в порядке ст. 148 УПК РФ, причем законодателем не установлены количественные пределы данных процессуальных действий, что, на наш взгляд, является упущением, поскольку подобного рода «процессуальная игра в мяч» не ограничена сроками.

Данное упущение также признается и Конституционным Судом Российской Федерации в определении по оспариванию конституционности ч.ч. 1, 6 и 7 ст. 148 УПК РФ, где сказано, что законом не регламентировано максимальное число отмен решения об отказе в возбуждении уголовного дела и не предусмотрен предельный срок дополнительных проверок, проводимых в связи с такой отменой. Не исключено неоднократное вынесение решения об отказе в возбуждении уголовного дела по одному и тому же сообщению о преступлении даже в том случае, когда неправомерность аналогичных решений уже констатирована прокурором или судом либо судом установлено незаконное бездействие при рассмотрении этого сообщения. Хотя выбор способа устранения допущенных нарушений и относится к компетенции должностных лиц органов предварительного следствия, они не должны повторно отказывать в возбуждении уголовного дела на основе тех же фактических обстоятельств, с оппо-

рой на те же материалы проверки сообщения о преступлении. После устранения выявленных нарушений им надлежит вновь оценить как фактическую, так и правовую сторону дела и принять новое процессуальное решение, которое должно быть законным, обоснованным и мотивированным [3, с. 1–12].

Данная позиция Конституционного Суда Российской Федерации нам понятна по существу ее разъяснения в условиях действующего законодательства, но вместе с тем мы придерживаемся мнения, что данный вопрос требует законодательной проработки. О.Б. Сулов верно заметил в своем обращении в Конституционный Суд, что по своему смысловому содержанию ст. 148 УПК РФ дает возможность органам следствия и дознания вплоть до истечения сроков давности привлечения к уголовной ответственности отказывать в возбуждении уголовного дела и принимать решение о дополнительной проверке, устанавливая при этом новые сроки ее проведения. Ситуация, обусловленная действующим законодательством, приводит к явному нарушению прав потерпевших от преступлений, лишая их судебной защиты, снимает с правоохранительных органов обязанности расследования и раскрытия преступлений, а также приводит к вполне законному освобождению от ответственности виновных лиц. В данной ситуации с заявлением о возбуждении уголовного дела по ч. 4 ст. 159 УК РФ О.Б. Сулов обратился в январе 2015 г., фактически же уголовное дело было возбуждено лишь 10 декабря 2018 г. [4].

На основании изложенного и реальных препятствий на пути к правосудию граждан нами видится необходимым редактирование ст. 148 УПК РФ, а именно в виде ее дополнения частью 6¹: «срок дополнительной проверки по признанному незаконным или необоснованным постановлению об отказе в возбуждении уголовного дела не может превышать 10 суток»; частью 6²: «признание постановления руководителя следственного органа, следователя, органа дознания, дознавателя не может подлежать отмене более одного раза. В случае повторной отмены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела прокурором, руководителем следственного органа, следователем, органом дознания, дознавателем обязаны возбудить уголовное дело и обеспечить его расследование». Данные изменения позволят, на наш взгляд, обеспечить исполнение принципа реальных сроков на этапе проверки сообщения о преступлении, а также решат проблему определения процессуального статуса потерпевшего в установленные законом сроки. Таким образом, про-

верка сообщения о преступлении будет ограничена 40 сутками. За указанный период будут проведены необходимые следственные и процессуальные действия, и, кроме того, данные нововведения обеспечат мотивацию органов предварительного расследования к качественному подходу в проверке сообщения о преступлении, поскольку обозначены четкие процессуальные границы.

Обеспечение реализации принципа разумных сроков посредством ограничения сроков проверки сообщения о преступлении нам видится весьма значимым в целях обеспечения возможности сократить время между статусом заявителя и де-юре потерпевшим, что будет способствовать обеспечению доступа к правосудию лиц, чьим интересам преступлением причинен вред.

Игра со сроками проверки происходит в том числе и при преступлениях, совершенных в условиях неочевидности, когда при отсутствии уверенности доказать преступление следователь собирает как можно больше объективных данных, позволяющих вынести мотивированное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. В таких случаях дальнейшее движение будет зависеть от активности заинтересованных лиц, в частности потенциального потерпевшего, выражающейся в подаче жалоб в порядке ст.ст. 124–125 УПК РФ.

А.Ю. Ушаков и Н.А. Аменицкая отметили, что желание не портить статистические данные показателями нераскрытых дел (так называемыми «глухарями») диктует практикам способы укрытия реальной информации о преступлениях. К сожалению, на практике известны довольно частые случаи фальсификации информации в ходе предварительной проверки сообщений о преступлениях и вынесения решений об отказе в возбуждении уголовного дела. В результате проведенного авторами интервьюирования 95 сотрудников сообщили о том, что в их практике имели случаи фальсификации информации, полученной в ходе предварительной проверки сообщений о преступлениях, для принятия решений об отказе в возбуждении уголовного дела [5, с. 38]. Вместе с тем ответственность в УК РФ предусмотрена лишь за фальсификацию доказательств по уголовному делу, на этапе доследственной проверки такой ответственности законом не установлено.

Статистика отмененных органами прокуратуры Российской Федерации постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела также свидетельствует о том, что отказ в возбуждении уголовного дела часто носит преждевременный характер. Так, в 2019 г. прокуратурой Россий-

ской Федерации отменены 2 035 927 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, по результатам отмены возбуждено 162 445 уголовных дел, в 2020 г. отменены 1 809 511, из них возбуждены 165 099, т.е. почти 8% в 2019 г. и 10% в 2020 г. соответственно составили материалы, по которым прокуратура посчитала необходимым провести расследование уголовного дела [6].

К.Л. Литвиненко отмечает, что в ряде случаев содержащейся в заявлении или сообщении о преступлении информации достаточно для возбуждения уголовного дела, однако должностные лица без достаточных оснований принимают решение лишь по истечении трехдневного срока. Промедление с возбуждением дела в дальнейшем негативно сказывается на расследовании [7].

В сегодняшних условиях решение об отказе или возбуждении уголовного дела в течение первых 3 суток принимается только по самым очевидным материалам. Закон не дает конкретных оснований для продления материала до 10 суток, в связи с чем следователи в постановлении о возбуждении ходатайства о продлении проверки сообщения о преступлении часто указывают на необходимость опроса того или иного лица для обеспечения полноты материала, а также на большую загруженность. По смыслу ч. 4 ст. 6¹ УПК РФ загруженность и иные обстоятельства, связанные с организацией работы органов дознания, следствия и прокуратуры, не могут являться основанием для превышения разумных сроков. Продление материала до 10 суток, как правило, не вызывает в практической деятельности никаких проблем. Из смысла правовой нормы следует, что для продления проверки свыше 10 суток перечень мероприятий, на основании которых производится продление, исчерпывающий, для продления до 10 суток конкретные основания не указаны, сказано лишь, что постановление должно быть мотивированным.

Продление материалов часто обусловлено низким правосознанием самих граждан, так, например, на этапе доследственной проверки часто вызывает проблемы вызов граждан для дачи объяснений. Сотрудникам приходится самостоятельно выезжать к гражданам, тем самым упуская время, при этом отсутствует институт ответственности за неоднократную неявку для дачи объяснений, кроме того, в УПК РФ не предусмотрен и порядок вызова для дачи объяснений; полагаем, что это обусловлено и отсутствием процессуального статуса лиц – участников доследственной проверки. Так, например, проблема явки исключена при осуществлении

уголовного судопроизводства органами военной юстиции, поскольку все участники наделены статусом военнослужащего и не могут уклоняться от явки, которую к тому же обеспечивает командование воинского формирования.

Можно подумать, что порядок вызова на допрос предусмотрен в УПК РФ ввиду того, что у лиц есть процессуальный статус, но если задуматься, то процессуальный статус свидетеля может получить любое лицо по уголовному делу сразу после его возбуждения. Например, понятой, который вообще не имеет никаких сведений касательно обстоятельств дела, может быть вызван следователем для допроса в качестве свидетеля для подкрепления доказательственного значения результатов следственного действия. Кроме того, согласно ч. 4 ст. 60 УПК РФ уклонение от явки по вызовам следователя, дознавателя и в суд после приобретения статуса понятого недопустимо, а согласно п. 2 ч. 2 ст. 111 УПК РФ в отношении понятого возможно применение меры процессуального принуждения в виде привода. Заметим, что понятые принимают участие в следственных действиях, в том числе и до возбуждения уголовного дела на этапе доследственной проверки, т.е. они наделены процессуальным статусом еще до возбуждения уголовного дела.

Невозможен в отношении участников проверки сообщения о преступлении и привод, поскольку данная мера процессуального принуждения, исходя из исчерпывающего перечня лиц, установленного ч. 1 ст. 113 УПК РФ, может применяться лишь в отношении лиц, наделенных процессуальным статусом и, как следствие, после возбуждения уголовного дела. Привлечение участников проверки по ст. 17.7 КоАП РФ [8] также видится маловероятным и на практике не применяется.

Вместе с тем федеральным законодательством установлены полномочия сотрудников правоохранительных органов по вызову в органы, в том числе на этапе доследственной проверки. Так, согласно п. 3 ст. 13 Федерального закона Российской Федерации «О полиции» [9], полиции предоставлено право вызывать граждан в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях. Согласно п. 4 ч. 1 Федерального закона «О Следственном комитете Российской Федерации» [10] сотрудник Следственного комитета при осуществлении процессуальных полномочий, возложенных на него уголовно-процессуальным законодательством, вправе вызывать должностных лиц и лиц для объяснений и производства следственных действий при осуществлении досудебного производства. В

ч. 2 ст. 7 указанного закона говорится об обязательности исполнения требований сотрудника Следственного комитета. УПК РФ закрепляет полномочия по вызову в органы предварительного расследования ч. 4 ст. 21 – обязанность осуществления уголовного преследования.

По смыслу ч. 1¹ ст. 144 УПК РФ можно предположить, что участники проверки сообщения о преступлении все же наделены определенным статусом, в данной норме указано, что лицам, участвующим в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о преступлении, разъясняются их права и обязанности, предусмотренные УПК, и обеспечивается возможность осуществления этих прав в части затрагивания их интересов.

Полагаем необходимым введение в главу 8 УПК РФ «Иные участники уголовного судопроизводства» ст. 55¹ «участник проверки сообщения о преступлении» – 1. Лицо, которому что-либо может быть известно о событии, по существу которого проводится проверка сообщения о преступлении, и которое вызвано для дачи объяснений.

2. Вызов участника проверки сообщения о преступлении для дачи объяснений, а также порядок получения объяснений осуществляется в порядке, предусмотренном ст.ст. 187–192 УПК РФ.

3. Перед получением объяснений участнику проверки сообщения о преступлении наряду с разъяснением прав, предусмотренных ч. 1¹ ст. 144 УПК РФ, разъясняются положения, предусмотренные ч. 4-7 ст. 56 УПК РФ, а также ответственность, предусмотренная ст. 307 УК РФ, наступающая для него в случае возбуждения уголовного дела по результатам проверки.

4. Объяснения участника проверки сообщения о преступлении фиксируются в протоколе объяснения участника проверки сообщения о преступлении. По окончании получения объяснений протокол удостоверяется подписями следователя, опрошенного лица, а также иных лиц, участвующих в получении объяснения.

5. В случае если по результатам проверки сообщения о преступлении принято решение о возбуждении уголовного дела и отсутствии необходимости повторного получения сведений или дополнительных сведений от опрошенного, который в рамках уголовного дела является свидетелем, протокол объяснений участника проверки сообщения о преступлении может использоваться в качестве доказательства по уголовному делу.

В связи с этим полагаем необходимым дополнить ч. 2 ст. 74 УПК РФ пунктом 2¹ – объяснения участника проверки сообщения о пре-

ступлении; пунктом 2³ – объяснения участника проверки сообщения о преступлении в случае их полноты и объективности имеют равное доказательственное значение показаниям потерпевшего и свидетеля соответственно.

Указанные предложения направлены на соблюдение в первую очередь принципа разумных сроков и позволят сократить время работы следователя на этапе предварительного следствия, к тому же процессуальный статус свидетеля является самым нейтральным для определения прав участников проверки сообщения о преступлении за исключением лица, заявившего о преступлении.

Сегодня же в процессе проверки сообщения о преступлении следователи опрашивают потенциальных свидетелей и потерпевших максимально подробно с перспективой возбуждения уголовного дела. Нередко протоколы допросов, содержащиеся в уголовном деле, повторяют текст объяснений «буква в букву», а бывает, что объяснения составляются в рукописной форме следователем и при возбуждении уголовного дела перепечатываются в протокол допроса, например свидетеля, такой прием избавляет от излишней траты времени, как следователя, так и свидетелей от неоднократных явок по вызову.

В практической деятельности, при очевидности совершения преступления, например при убийстве, следователь, находясь на месте происшествия, с целью экономии времени фиксирует объяснения лиц сразу в протокол допроса, что может вызвать обоснованные вопросы при отсутствии закрепления в законе такого порядка. Кроме того, при отсутствии норм, регулирующих получение объяснений на этапе проверки сообщения о преступлении, следователями используются правила, установленные УПК РФ для проведения допросов, в мнимой надежде использования полученных сведений в качестве доказательств по уголовному делу, в случае его возбуждения. Так, получение объяснений от несовершеннолетних на практике осуществляется не только с законным представителем, но и в зависимости от возраста ребенка с участием психолога и педагога.

Полагаем, что введение предложенных изменений позволит устранить споры, возникающие в теории юридической науки, а также в практической деятельности, и будет иметь положительное значение как для субъектов права на доступ к правосудию в уголовном процессе в лице граждан, так и для системы органов предварительного расследования, прокуратуры и суда, обеспечивающих реализацию права на

доступ к правосудию. Кроме того, полагаем, что предложенные нами изменения позволят избежать волокиты на этапе возбуждения уголовного дела, обеспечат своевременность законного и обоснованного решения по результатам проверки сообщения о преступлении и будут способствовать высокой вероятности успешного результата расследования.

Список литературы

1. Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Обзор статистики за первое полугодие 2021 г. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=65631617> (дата обращения: 03.12.2021).
2. Официальный сайт Следственного комитета Российской Федерации. Анализ работы по рассмотрению обращений граждан в первом полугодии 2021 г. URL: <https://sledcom.ru/folder/1598724> (дата обращения: 03.12.2021).
3. Определение Конституционного суда Российской Федерации № 578-О от 12 марта 2019 года по жалобе гражданина Сулова Олега Борисовича на нарушение его конституционных прав частями первой, шестой и седьмой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // Официальный сайт Конституционного суда Российской Федерации. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision393576.pdf> (дата обращения: 09.12.2021).
4. Адвокатская газета, веб-версия. Статья «КС пояснил порядок повторных отказов в возбуждении уголовного дела по одному сообщению о преступлении». URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/ks-poyasnil-poryadok-povtornykh-otkazov-v-vozbuzhdenii-ugolovno-go-dela-po-odnomu-soobshcheniyu-o-prestuplenii/> (дата обращения: 09.11.2021).
5. Ушаков А.Ю., Аменицкая Н.А. Проблемы доступа к правосудию на этапе возбуждения уголовного дела // Проблемы правоохранительной деятельности. 2016. Вып. 3. С. 38.
6. Основные результаты прокурорской деятельности. Статистические данные Генеральной прокуратуры Российской Федерации за 2019–2020 гг. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> (дата обращения: 08.12.2021).
7. Литвиненко К.Л. Стадия возбуждения уголовного дела способствует или препятствует реализации права граждан на доступ к правосудию? // Российский следователь. 2010. № 16. С. 26–27.
8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Российская газета. 31.12.2001. № 256.
9. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Российская газета. 08.02.2011. № 25.
10. Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» // Российская газета. 20.12.2010. № 296.

PROBLEMS OF REALIZATION OF THE RIGHT TO ACCESS TO JUSTICE IN CRIMINAL CASES

S.A. Morozov

The problems of realization of the civil right on access to justice at the stage of initiation of a criminal case are considered. The institute of verification of the message on a crime for the purpose of the decision on the procedural status of its participants, and also the questions arising on substance of restriction of terms of additional check at cancellation of the decision of the investigator / inquirer about refusal in institution of a criminal case are subjected to the detailed analysis.

Keywords: pretrial investigation, participants, procedural status, access to justice, criminal proceedings.

References

1. Official website of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation. Overview of statistics for the first half of 2021. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/mass-media/news?item=65631617> (Date of application: 03.12.2021).
2. Official website of the Investigative Committee of the Russian Federation. Analysis of the work on the consideration of citizens' appeals in the first half of 2021. URL: <https://sledcom.ru/folder/1598724> (Date of application: 03.12.2021).
3. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 578-O dated March 12, 2019 on the complaint of citizen Oleg Borisovich Suslov on violation of his constitutional rights by parts of the first, sixth and seventh Articles 148 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation // Official website of the Constitutional Court of the Russian Federation. URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision393576.pdf> (Date of application: 09.12.2021).
4. Advocate newspaper, web version. Article «The Constitutional Court explained the procedure for repeated refusals to initiate criminal proceedings on one report of a crime». URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/ks-poyasnil-poryadok-povtornykh-otkazov-v-vozbuzhdenii-ugolovnogo-dela-po-odnomu-soobsheniyu-o-prestuplenii/> (Date of application: 09.11.2021).
5. Ushakov A.Yu., Amenitskaya N.A. Problems of access to justice at the stage of initiation of a criminal case // Problems law enforcement activities. 2016. Issue 3. P. 38.
6. The main results of prosecutorial activity. Statistical data of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation for 2019-2020 // Official website of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf/activity/statistics/office/result> (Date of application: 08.12.2021).
7. Litvinenko K.L. Does the stage of initiation of a criminal case contribute to or hinder the realization of the right of citizens to access to justice? // Russian investigator. 2010. № 16. P. 26–27.
8. The Code of Administrative Offences of the Russian Federation of December 30, 2001 № 195-FL // Rossiyskaya Gazeta. 31.12.2001. № 256.
9. Federal Law № 3-FL of 07.02.2011 «On Police» // Rossiyskaya Gazeta. 08.02.2011. № 25.
10. Federal Law № 403-FL of December 28, 2010 «On the Investigative Committee of the Russian Federation» // Rossiyskaya Gazeta. 20.12.2010. № 296.