

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ МОМЕНТЫ ДОСУДЕБНОЙ СТАДИИ УГОЛОВНОГО ПРОЦЕССА

Результаты надзорной деятельности за приемом, регистрацией, разрешением сообщений о преступлениях органами МВД России свидетельствуют о наличии требующих устранения пробелов в законодательном регулировании досудебной стадии уголовного процесса, в том числе и в части полномочий прокурора.

Ключевые слова: процессуальная проверка, подследственность, оперативно-розыскные мероприятия.

Действующее уголовно-процессуальное законодательство, регламентирующее вопросы подследственности разрешения сообщений о преступлениях, допускает их неоднозначное толкование, что порождает неединообразную правоприменительную практику в субъектах Российской Федерации по вопросу законности принятия органами дознания МВД России решений об отказе в возбуждении уголовного дела по преступлениям, отнесенным к подследственности следователей МВД России: в одних субъектах Российской Федерации подобная практика признается законной, в других незаконной.

В соответствии с ч. 1 ст. 144 УПК РФ дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа обязаны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах компетенции, установленной УПК РФ, принять по нему решение в соответствии с ч. 1 ст. 145 УПК РФ: о возбуждении уголовного дела; об отказе в возбуждении уголовного дела; о передаче сообщения по подследственности в соответствии со ст. 151 УПК РФ, а по уголовным делам частного обвинения – в суд.

Логика сторонников первого правоприменительного подхода сводится к тому, что в соответствии с ч. 1 ст. 157 УПК РФ при наличии признаков преступления, по которому производство предварительного следствия обязательно, орган дознания в порядке, установленном ст. 146 УПК РФ, возбуждает уголовное дело и производит неотложные следственные действия, а согласно ст. 150, 151 УПК РФ предметная подследственность преступлений законодателем определяется только со стадии возбуждения уголовного дела и только в отношении уполномоченных субъектов применения (следователей, дознавателей). Исходя из указанной совокупности правовых норм делается вывод, что орган дознания МВД России может принимать решение об отказе в возбуждении уголовного дела по преступлениям, отнесенным к подследственности следователей МВД России, поскольку в определенных случаях может принимать решение о возбуждении таких дел.

Придерживаясь второй позиции, полагаю, что будет правильным считать, что вынесение окончательного процессуального решения (о возбуждении уголовного дела

* © Лошкарев В.В., 2016

Лошкарев Вадим Вадимович (vadimsseu@gmail.com), кафедра гражданского и арбитражного процесса, Самарский государственный экономический университет, 443090, Российская Федерация, г. Самара, ул. Советской Армии, 141.

или об отказе в возбуждении уголовного дела) по результатам проверки законодатель возлагает на орган, к подследственности которого относится данное преступление. Таким образом, орган, уполномоченный возбудить и расследовать уголовное дело о преступлении, отнесенном УПК РФ к его подследственности, является и органом, уполномоченным принимать решение об отказе в возбуждении уголовного дела. Исключение составляет принятие решения по п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ (промежуточно), поскольку принятие данного решения не является итоговым для стадии возбуждения уголовного дела и после него в обязательном порядке должно быть вынесено одно из двух итоговых решений. Изложенная выше позиция вытекает из буквального толкования уголовно-процессуального закона, но конкретной нормы, закрепляющей это, в УПК РФ нет. При этом действующее уголовно-процессуальное законодательство не содержит каких-либо изъятий из правил подследственности, в том числе касающихся ведомственной принадлежности органа предварительного расследования, то есть органа дознания, к примеру, должностное лицо подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции, не может принимать решения об отказе в возбуждении уголовного дела по преступлениям, относящимся к подследственности следователей МВД, а ч. 1 ст. 157 УПК РФ, закрепляя возможность только возбуждения уголовного дела, по которому обязательно предварительное расследование, органом дознания, не закрепляет возможность принятия органом дознания решения об отказе в возбуждении уголовного дела с нарушением правила подследственности.

Приведению к единообразию правоприменительной практики в данном вопросе способствует нормотворчество правоприменителя, в частности правовая позиция, изложенная в информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 09.04.2015 № 69-12-2015 «О недостатках прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства» [1], которое ориентирует прокуроров на признание незаконным принятие органами дознания МВД России решений об отказе в возбуждении уголовного дела по преступлениям, отнесенным к подследственности следователей МВД России.

Устранению имеющейся правовой неопределенности могло бы способствовать дополнение ст. 151 УПК РФ нормой, четко закрепляющей, что вынесение процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела по результатам проверки возлагается на орган, к подследственности которого относится данное преступление.

При осуществлении прокурорского надзора необходимо обращать внимание на то, что возможным способом принятия органами дознания незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела (скрытого принятия решения с нарушением правил подследственности) является неуказание в резолютивной части решения пункта и части статьи УК РФ, по которой принимается решение, в том случае, когда одни части статей относятся к подследственности дознания, а другие – следствия. К примеру, по ст. 159 УК РФ. При этом УПК РФ прямо не обязывает при вынесении решения об отказе в возбуждении уголовного дела указывать пункт, часть, статью Уголовного кодекса Российской Федерации, на основании которых принимается решение. Устранению данной возможности способствовало бы дополнение ст. 148 УПК РФ императивной нормой, предписывающей при вынесении решения об отказе в возбуждении уголовного дела в обязательном порядке указывать пункт, часть, статью УК РФ, на основании которых принимается решение об отказе в возбуждении уголовного дела (как это предусмотрено, к примеру, в п. 4 ч. 2 ст. 146 УПК РФ при возбуждении уголовного дела).

Имеются также правовые пробелы при определении сроков проведения процессуальной проверки при передаче сообщения о преступлении из органа дознания в следствие. К примеру, срок проведения проверки по сообщению о преступлении

продлен надзирающим прокурором до 30 суток, и на 30-е сутки должностным лицом органа дознания территориального отдела МВД России, проводящим проверку, принимается решение в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ с учетом ст. 151 УПК РФ направить в следствие МВД по подследственности. В указанном органе МВД единая регистрация сообщений о преступлениях, и поступившие в следствие из органа дознания материалы проверки не могут быть перерегистрированы с новым номером книги учета заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях (далее – КУСП), что, соответственно, не дает возможности нового исчисления срока проверки.

Аналогичная ситуация с неопределенностью срока процессуальной проверки может возникнуть и тогда, когда надзирающий прокурор отменяет незаконное (вынесенное неуполномоченным лицом) решение органа дознания МВД России об отказе в возбуждении уголовного дела и дает начальнику органа дознания указание принять решение в соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 145 УПК РФ с учетом ст. 151 УПК РФ (то есть направить в следствие МВД по подследственности), устанавливая при этом минимальный срок проведения дополнительной проверки, поскольку требуется вынести только одно постановление, а не проводить проверочные мероприятия.

В указанных случаях при поступлении материалов в следствие уже не остается процессуальных сроков для проверки либо они уже истекли, при этом способ установления сроков в УПК не закреплен.

Устранению данных проблемных моментов способствовало бы либо разделение учета сообщений о преступлениях в МВД России (в части следствия и дознания), либо наделение прокурора правом на установление срока проведения проверки, который был бы обязателен и для следствия в случае передачи сообщения о преступлении по подследственности, а дальнейшие сроки проверки устанавливались бы руководителем следственного органа.

Следующий блок проблем связан с проведением процессуальных проверок. Рассмотрим два обобщенных противоположных случая: в первом сообщении о преступлении не регистрируется в установленном порядке, процессуальная проверка не организуется и не проводится, но при этом сообщение, содержащее в себе сведения о совершенных преступлениях, проверяется в соответствии с Инструкцией об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России, утвержденной приказом МВД России от 12.09.2013 № 707 (далее – приказ № 707) [2]. Обычно помимо нарушения порядка проверки на практике допускается волокита и в сроках ее проведения: по указанному приказу она зачастую осуществляется в 30 суток, затем продлевается еще на 30 суток, по окончании срока выносится рапорт уполномоченного лица в порядке ст. 143 УПК РФ, после чего проверка продолжается в рамках ст. 144–145 УПК РФ и проводится еще 3, 10, но чаще всего 30 суток (и более в случае дальнейшего направления по подследственности). Таким образом, сообщение о преступлении два месяца проверяется не в том порядке и не в те сроки, которые установлены УПК РФ, при этом подменяются различные по своему правовому содержанию проверки, утрачиваются следы возможного преступления, что в итоге способствует уклонению виновных лиц от установленной законом ответственности за совершенные противоправные действия.

Факты укрытия сообщений о преступлениях в проверках, проводимых в рамках приказа № 707, носят далеко не единичный характер. Одной из иллюстраций может служить пример, когда в ГУ МВД России по Самарской области поступило заявление представителя юридического лица, из которого следовало, что между ним и другим юридическим лицом был заключен договор на выполнение работ (оказание услуг) по ремонту спецтехники. На основании представленного исполнителем работ акта об оказании услуг,

в соответствии с которым им выполнены работы по ремонту двигателя спецтехники, заказчиком работ была произведена их оплата на общую сумму около 1,3 млн рублей, однако, как было установлено независимой экспертизой, сами ремонтные работы исполнителем реально не проводились, а включенные в акт сведения являлись ложными. Вопреки приведенным данным, указывающим на совершение представителями ремонтной организации мошенничества, проверка заявления в порядке ст. 144–145 УПК РФ своевременно организована и проведена не была (вместо нее проверка проводилась в порядке приказа № 707). По фактам выявленных нарушений прокуратурой внесено представление, дальнейшая проверка продолжилась в рамках УПК РФ. Вместе с тем одним из способов искоренения указанной выше порочной практики могло бы стать наделение прокурора полномочиями по даче органу дознания обязательного указания на регистрацию сообщения о преступлении в КУСП и проведение по нему проверки в порядке ст. 144–145 УПК РФ, которые могли бы быть закреплены в ст. 37 УПК РФ.

Во втором случае процессуальная проверка организуется при отсутствии в обращениях заявителей и результатах оперативно-розыскной деятельности признаков преступления, в том числе фактически по административным правонарушениям. Наиболее частыми являются нарушения требований ч. 4 ст. 11 Федерального закона от 12.08.1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» и Инструкции о порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд, утвержденной приказом МВД России, Министерства обороны России, ФСБ России, Федеральной службы охраны России, Федеральной таможенной службы, Службы внешней разведки России, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы России по контролю за оборотом наркотиков, Следственного комитета России от 27.09.2013 г. № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68 (далее – Инструкция) [3], при представлении результатов оперативно-розыскной деятельности для проведения проверки и принятия процессуального решения без вынесения необходимого в таких случаях постановления руководителя органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, а рапорты, составленные оперативными сотрудниками в порядке ст. 143 УПК РФ, не содержат сведений, позволяющих оценить законность проведенных оперативно-розыскных мероприятий (далее – ОРМ).

К примеру, оперуполномоченным подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции ГУ МВД России по Самарской области оперативным путем получена информация о том, что индивидуальный предприниматель, возможно, реализует контрафактную продукцию, которая фактически им не проверялась, мер к получению достаточной информации для организации проведения проверки в порядке ст. 144–145 УПК РФ им также не принималось, но, несмотря на это, через два дня после ее поступления в КУСП зарегистрирован его рапорт в порядке ст. 143 УПК РФ по факту возможного совершения неустановленным лицом преступления, предусмотренного ст. 146 УК РФ, основанием для вынесения которого явилась та же самая первоначально поступившая и никаким образом не проверенная оперативная информация. Надзирающим прокурором установлено, что указанный рапорт подготовлен с нарушениями ст. 11 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», ст. 143 УПК РФ, пп. 6, 7, 18 Инструкции, повод для проведения проверки в порядке ст. 144–145 УПК РФ отсутствовал, а в соответствии со ст. 75, 89 УПК РФ полученные в ходе такой процессуальной проверки сведения будут признаны недопустимыми доказательствами. Данный факт отражен в представлении, по результатам которого виновные лица привлечены к ответственности. Но в подобных случаях была бы не лишней возможность прокурора потребовать прекратить проверку в порядке ст. 144–145 УПК РФ и продолжить ее в ином порядке, к примеру, в рассматриваемом случае – в рамках оперативно-розыскной деятельности.

В этой связи следующим предложением по дополнению полномочий прокурора (ст. 37 УПК РФ) является наделение его правом отменять решение руководителя органа дознания об инициировании проведения проверки в порядке ст. 144–145 УПК РФ и поручать дальнейшее проведение проверки в ином порядке.

На практике часто проверка оперативной информации осуществляется в рамках уголовно-процессуального законодательства, а выполнение процессуальных действий подменяется оперативно-розыскными мероприятиями, то есть фактически происходит смешение органа дознания с органом, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, а подобный механизм реализации оперативной информации провоцирует незаконное документирование результатов ОРМ на основании положений процессуального законодательства. Статья 5 УПК РФ определяет дознавателя должностным лицом органа дознания, правомочным либо уполномоченным начальником органа дознания осуществлять предварительное расследование в форме дознания, а также иные полномочия, предусмотренные УПК РФ, таким образом, любой оперуполномоченный, которому начальником органа дознания поручено проведение проверки в порядке ст. 144–145 УПК РФ, является дознавателем. В силу ч. 2 ст. 41 УПК РФ не допускается возложение полномочий по проведению дознания на то лицо, которое проводило или проводит по данному уголовному делу ОРМ, но данная статья не содержит прямого запрета на проведение одним и тем же лицом проверки в порядке ст. 144–145 УПК РФ и ОРМ, которым и предлагается ее дополнить. Указанное предложение фактически закреплено в правовой позиции, изложенной в информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 04.03.2016 г. № 69-09-2016 «О недостатках прокурорского надзора за исполнением в органах нарконтроля законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях», которое ориентирует прокуроров на пресечение фактов проведения одним и тем же лицом проверки в порядке ст. 144–145 УПК РФ и ОРМ.

Кроме того, требуется уточнение в ст. 144 УПК РФ перечня возможных к проведению оперативно-розыскных мероприятий в рамках процессуальной проверки, поскольку рядом таких ОРМ возможно получение сведений, которые не могли бы быть получены на стадии доследственной проверки до возбуждения уголовного дела.

Освещая имеющиеся проблемы в рассмотренной сфере, автор выражает надежду, что предложенные ими возможные пути их решения найдут свое отражение в соответствующих законодательных инициативах.

Библиографический список

1. Письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 09.04.2015 № 69-12-2015 «О недостатках прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства».
2. Инструкция «Об организации рассмотрения обращений граждан в системе МВД России», утвержденная приказом МВД России от 12.09.2013 № 707.
3. Инструкция «О порядке представления результатов оперативно-розыскной деятельности органу дознания, следователю или в суд», утвержденная приказом МВД России, Министерства обороны России, ФСБ России, Федеральной службы охраны России, Федеральной таможенной службы, Службы внешней разведки России, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной службы России по контролю за оборотом наркотиков, Следственного комитета России от 27.09.2013 за № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68.

References

1. Pis'mo General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii ot 09.04.2015 № 69-12-2015 «O nedostatках prokurorskogo nadzora za ispolnieniem trebovanii ugolovno-protsessual'nogo

zakonodatel'stva» [Letter of the Office of the Prosecutor General of the <st1:country-region w:st="on">Russian Federation dated 09.04.2015 № 69-12-2015 «On the shortcomings of prosecutor's supervision over the implementation of the criminal procedure legislation»] [in Russian].

2. Instruktsiia «Ob organizatsii rassmotreniia obrashchenii grazhdan v sisteme MVD Rossii», utverzhdenaia prikazom MVD Rossii ot 12.09.2013 za № 707 [Instruction «On the organization of consideration of citizens in the system of the Interior Ministry of Russia» approved by the order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation dated 12.09.2013, № 707] [in Russian].

3. Instruktsiia «O poriadke predstavleniia rezul'tatov operativno-rozysknoi deiatel'nosti organu doznaniia, sledovatel'iu ili v sud», utverzhdenaia prikazom MVD Rossii, Ministerstva oborony Rossii, FSB Rossii, Federal'noi sluzhby okhrany Rossii, Federal'noi tamozhennoi sluzhby, Sluzhby vneshnei razvedki Rossii, Federal'noi sluzhby ispolneniia nakazanii, Federal'noi sluzhby Rossii po kontroliu za oborotom narkotikov, Sledstvennogo komiteta Rossii ot 27.09.2013 za № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68 [Instruction «On the procedure for the submission of results of operational search activity to the body of inquiry, the investigator or to the court», approved by the order of the Interior Ministry of Russia, RF Ministry of Defense, Russian Federal Security Service, Federal Protective Service, Federal Customs Service, Russian Foreign Intelligence Agency, Federal Penitentiary Service, Federal Drug Control Service of the Russian Federation, Russian Investigative Committee dated 27.09.2013 under № 776/703/509/507/1820/42/535/398/68] [in Russian].

*V.V. Loshkarev**

SOME PROBLEMATIC ASPECTS OF PRE-TRIAL STAGE OF CRIMINAL PROCEEDINGS

The results of supervisory activities for the reception, registration, reports of crimes permission of the Russian Interior Ministry indicate a demand gaps in the legislative regulation of pre-trial stage of the criminal process, including with regard to the powers of the prosecutor.

Key words: procedural checks, jurisdiction, investigative measures.

* *Loshkarev Vadim Vadimovich* (vadimsseu@gmail.com), Department of Civil and Arbitration Process, Samara State University of Economics, 141, Sovetskoi Armii Street, Samara, 443090, Russian Federation.