

УДК 343.1, 343.9

DOI: 10.24411/2587-9820-2020-10099

Судницын Алексей Борисович,

начальник кафедры уголовного процесса

Сибирского юридического института МВД России,

кандидат юридических наук, доцент

ОТКАЗ В ВОЗБУЖДЕНИИ УГОЛОВНОГО ДЕЛА ОРГАНОМ ДОЗНАНИЯ ПО ИТОГУ ПРОВЕРКИ СООБЩЕНИЯ О ПРЕСТУПЛЕНИИ, ПОДСЛЕДСТВЕННОМУ СЛЕДОВАТЕЛЮ (В КОНТЕКСТЕ ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ)

Аннотация. Автор, рассмотрев понятие «взаимодействие» с общетеоретических позиций, учтя уголовно-процессуальное законодательство и ряд организационных факторов, обосновывает возможность принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела органом дознания органов внутренних дел по результату проверки сообщения о преступлении, подследственного следователю органов внутренних дел; предлагает относить данный вид деятельности к процессуальным формам взаимодействия следователя и органа дознания. Обозначены отдельные рекомендации правоприменителям по использованию некоторых форм взаимодействия следователя и органа дознания в стадии возбуждения уголовного дела.

Ключевые слова: проверка сообщения о преступлении, отказ в возбуждении уголовного дела, взаимодействие, формы, орган дознания, следователь.

Sudnitsyn Aleksey Borisovich,

head of the Department of Criminal Procedure

of the Siberian Law Institute of the MIA of Russia,

Candidate of Law, Associate Professor

REFUSAL TO INITIATE A CRIMINAL CASE BY THE INQUIRY AUTHORITY ON THE BASIS OF THE VERIFICATION OF THE CRIME REPORT TO THE INVESTIGATOR (IN THE CONTEXT OF THEIR INTERACTION)

Abstract. The author substantiates the possibility of making a decision on refusal to initiate a criminal case by the body of inquiry of the internal affairs bodies based on the result of checking the message about the crime under investigation by the investigator of the internal affairs bodies. Thus the author considered the concept of "interaction" from a general theoretical bases and took into account the criminal procedural legislation and a number of organizational factors. The author proposes to attribute this type of activity to the procedural forms of interaction between the investigator and the body of inquiry. Separate recommendations for law enforcement officers on the use of some forms of interaction between the investigator and the body of inquiry at the stage of initiating a criminal case are indicated.

Keywords: verification of a crime report, refusal to initiate a criminal case, interaction, forms, body of inquiry, investigator.

До настоящего момента среди процессуалистов, криминалистов не выработано единого мнения о понятии, содержании, формах взаимодействия следователя с органом дознания. Обобщение имеющихся позиций позволяет утверждать, что взаимодействие указанных субъектов, как правило, нацелено на раскрытие, расследование и предупреждение преступлений [1, с. 65; 2, с. 125; 3, с. 6; 4, с. 19; 5, с. 11; 6, с. 38; 7, с. 14—15]. При этом за рамками взаимодействия остаются взаимоотношения, связанные с проверкой сообщения о преступлении, по итогу которой принимается решение об отказе в возбуждении уголовного дела. Проблематика вопроса возрастает, если субъектом принятия указанного решения является орган дознания, а проверка проводилась по сообщению, в котором усматривались признаки преступления, подследственного следователю. Принимая во внимание недостаточную регламентацию уголовно-процессуального законодательства, разночтения при его толковании, а также учитывая потребности правоприменительной деятельности, вниманию читателей представляется авторская позиция по указанному в заглавии работы аспекту.

Понятие «взаимодействие» в общефилософском смысле допускает представить ее как категорию, отражающую процессы воздействия различных объектов друг на друга, их взаимообусловленность, изменение состояния, взаимопереход, а также порождение одним объектом другого [8, с. 81]. Подобная широкая трактовка отчасти не соответствует традиционному пониманию¹, но позволяет утверждать, что взаимодействие — это больше, чем простая сумма усилий его участников [8, с. 108]. Взаимодействие — это коллективная деятельность должностных лиц органов предварительного расследования и органов дознания, предполагающая соединение отдельных (порой самостоятельных) действий в единую совокупность, обеспечивающую достижение общих целей и задач, на основе интеграции действий.

Учет указанных положений позволяет подчеркнуть значимый признак взаимодействия — интеграция действий и оптимизация сил — предполагающий, в русле приводимых соображений, возможность выполнения органом дознания отдельных специфических полномочий следователя для достижения общих целей и задач, обеспечивающих реализацию назначения уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ)².

¹ Взаимодействие следователя с органом дознания — это основанная на законе и иных нормативно-правовых актах, осуществляемая под единым руководством, согласованная по целям, задачам, силам, средствам, месту и времени совместная деятельность различных субъектов, направленная на раскрытие, расследование и предупреждение преступлений.

² Назначение уголовного судопроизводства — форма выражения общественных потребностей, заключающихся в обеспечении соблюдения и защиты прав, свобод и законных интересов лиц, организаций, потерпевших от преступлений, а также общества и государства; лиц, подвергаемых ограничению прав и свобод, уголовному преследованию, обвинению и осуждению; иных лиц, принимающих участие в уголовном судопроизводстве [9, с. 33—39].

Эффективное взаимодействие требует оптимальную координацию, согласование и специализацию субъектов взаимодействия, разделение труда, при которых каждый из участников выполняет свойственную ему функцию. При этом нельзя исключать, что в зависимости от конкретных складывающихся обстоятельств, в том числе связанных с отсутствием возможности у следователя прибыть на место происшествия, в целях своевременного обнаружения, фиксации следов преступления или по иным причинам орган дознания может проверить поступающую информацию о преступлении, возбудить уголовное дело, приступить к расследованию.

Законодатель учел указанную потребность, предусмотрев возможность возбуждения уголовного дела органом дознания, а также производства неотложных следственных действий. Смежной с указанными видами процессуальной деятельности (в излагаемом контексте) является проверка сообщения о преступлении, по итогу которой принимается решение об отказе в возбуждении уголовного дела.

Несмотря на недостаточную законодательную регламентацию полномочий органа дознания, а также специфический характер правоотношений, возникающих при проверке сообщения о преступлении, системный анализ УПК РФ, обобщение существующих мнений и подходов, в том числе позиций Конституционного суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, решений судов общей юрисдикции, позволяют прийти к выводу, что действующее законодательство не исключает возможности принятия органом дознания решения об отказе в возбуждении уголовного дела, в том числе по сообщениям о преступлениях, отнесенных к подследственности следователей органов внутренних дел [10, с. 89—95]. Указанная позиция основывается на ряде доводов.

Разграничение терминов «компетенция» и «подследственность». В соответствии с ч. 1 ст. 144 УПК РФ решение по результатам проверки должно приниматься в пределах своей компетенции. Отождествлять термины «компетенция» и «подследственность» недопустимо, т. к. они характеризуются разными признаками: подследственность — признаками дела, а компетенция — признаками соответствующего субъекта [11, с. 404]. Из этого следует, что компетенцию субъекта невозможно определять только правилами подследственности. Указание в ст. 144 УПК РФ на компетенцию участников уголовного судопроизводства не предполагает обязательного применения правил подследственности.

Подведомственность. Согласно пп. 1—4 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции», к обязанностям полиции отнесено осуществление в соответствии с подведомственностью проверок заявлений и сообщений о преступлениях. В данном случае указание на подведомственность определяет, что лицу, принимающему решение в виде отказа в возбуждении уголовного дела, необходимо ограничиваться «ведомственной принадлежностью» предполагаемого преступления.

Следует подчеркнуть, что именно такое толкование было выражено в информационном письме Генеральной прокуратуры РФ от 29.10.2008 № 36-

12-2008 «О практике прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства о подследственности при разрешении сообщений о преступлениях»¹. Согласно указанному письму, вынесение органом дознания органов внутренних дел решения об отказе в возбуждении уголовного дела по сообщениям о преступлениях, отнесенных к подследственности следователей органов внутренних дел, не противоречит нормам действующего законодательства. Подобная установка фигурировала и в указании Генеральной прокуратуры РФ от 29.01.2008 № 14/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел»², где в качестве негативного примера приводится лишь практика принятия органами дознания решений об отказе в возбуждении уголовного дела по сообщениям о преступлениях, отнесенных к исключительной подследственности следователей Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, т. е. отнесенных к подследственности иного ведомства. Последующее изменение позиции Генеральной прокуратуры³ может быть расценено как спорное.

Подследственность при отказе в возбуждении уголовного дела. Исходя из сути правоотношений, возникающих в первой стадии уголовного процесса, законодатель не может возлагать вынесение процессуального решения в виде отказа в возбуждении уголовного дела по результатам проверки сообщения о преступлении на орган, к подследственности которого относится данное преступление. Это объясняется тем, что до возбуждения уголовного дела и тем более при принятии процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела речь идет либо об отсутствии преступления в материально-правовом значении, либо об отсутствии соблюдения необходимых процессуальных требований [12, с. 18].

Необходимо исходить из того, что институт предметной подследственности в уголовном судопроизводстве должен действовать при наличии в материалах предварительной проверки признаков преступления и не действовать, если признаков преступления органом дознания при проверке сообщения

¹ О практике прокурорского надзора за исполнением уголовно-процессуального законодательства о подследственности при проверке сообщений о преступлениях: информационное письмо Генеральной прокуратуры РФ от 29.10.2008 № 36-12-2008 // СПС «Консультант плюс».

² Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел: указание Генпрокуратуры РФ от 29.01.2008 № 14/49 (утратил силу) // СПС «Консультант плюс».

³ Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел: указание Генпрокуратуры РФ от 19.12.2011 № 433/49; О недостатках прокурорского надзора за исполнением требований уголовно-процессуального законодательства: информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 09.04.2015 № 69-12-2015; Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания: приказ Генпрокуратуры России от 26.01.2017 № 33 // СПС «Консультант плюс».

о преступлении не обнаружено [13, с. 48; 14, с. 30]. Данный подход подтверждается и судебной практикой.

Позиция Конституционного суда РФ, судов общей юрисдикции. Конституционный суд РФ подчеркнул, что п. 3 ч. 2 ст. 151 УПК РФ в рамках установления правил определения подследственности лишь перечисляет виды преступлений, уголовные дела о которых подлежат расследованию следователями органов внутренних дел Российской Федерации, и не регламентирует порядок проведения доследственной проверки по сообщению о преступлении¹.

Принимая во внимание обязательность решений Конституционного суда РФ (ст. 6 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»²), следует утверждать о недопустимости применения в правоприменительной деятельности рекомендаций и указаний, противоречащих решениям Конституционного суда РФ.

Практика судов общей юрисдикции подтверждает указанный подход.

Так, Судебная коллегия по уголовным делам Брянского областного суда, рассмотрев вопрос о законности вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием состава преступлений, предусмотренных ч. 1 ст. 158, ст. 330 УК РФ, участковым уполномоченным полиции, заключила следующее.

Согласно ст. 150, 151 УПК РФ, предметная подследственность преступлений законодателем определяется только со стадии возбуждения уголовного дела и только в отношении уполномоченных субъектов правоприменения — дознавателей и следователей. В отличие от указанных норм закона ст. 145 УПК РФ, конкретизируя установленный ст. 144 УПК РФ порядок принятия решения по сообщению о преступлении, наделяет орган дознания по результатам доследственной проверки правом как возбуждать дела в случаях, предусмотренных ст. 158 УПК РФ, так и отказывать в их возбуждении. Обязанность органа дознания руководствоваться правилами, изложенными в ст. 151 УПК РФ предусмотрена только при передаче сообщения о преступлении органу предварительного расследования другого ведомства. Таким образом, вынесение органом дознания (МВД Россия) решений об отказе в возбуждении уголовного дела по сообщениям о преступлениях, отнесенных в соответствии со ст. 151 УПК РФ к подследственности следователей органов внутренних дел, не противоречит нормам действующего законодательства³.

¹ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина В. Н. Стурова на нарушение его конституционных прав п. 6 ч. 2 ст. 151 УПК РФ: определение Конституционного суда Российской Федерации от 13.10.2009 № 1179-О-О // СПС «Консультант плюс».

² О Конституционном суде Российской Федерации: федер. констит. закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ // СПС «Консультант плюс».

³ Кассационное определение Брянского областного суда от 14.12.2012 по делу № 22-2442 (2012) [Электронный ресурс]. — URL: <https://sudact.ru/regular/doc/q7Kh7Vi9w7xu/> (дата обращения: 20.05.2020).

Приведенные примеры судебных решений, а также подобные им¹ в очередной раз подтверждают состоятельность изложенной логики рассуждений и соответствие положениям закона. Следует сделать вывод, что сотрудник органа дознания органов внутренних дел имеет полномочия по принятию решения об отказе в возбуждении уголовного дела по сообщениям о преступлениях, подследственным следователям органов внутренних дел. Необходимо оговориться, что безусловным требованием при этом является обеспечение достаточного уровня юридической подготовки должностного лица органа дознания.

При выборе непосредственного исполнителя, которому будет поручено представлять орган дознания путем наделения соответствующими полномочиями, необходимо учитывать уровень его квалификации, юридической подготовки. Так, п. 8 и п. 27 межведомственного приказа «О едином учете преступлений»² определяют, что полномочия органа дознания могут быть возложены начальником органа дознания посредством издания организационно-распорядительного документа на иных должностных лиц этого же органа с учетом степени их юридической подготовки. Учет указанного критерия исключает формальный характер в выборе исполнителя, может выступить гарантией достаточного уровня юридической подготовки.

Несмотря на опосредованность (а в отдельных случаях можно утверждать и об отсутствии³) контакта следователя и органа дознания при принятии решения последним об отказе в возбуждении уголовного дела по итогу проверки сообщения о преступлении, данный формат деятельности может быть отнесен к процессуальным формам взаимодействия указанных лиц. Это предопределяется следующим.

Эта форма взаимодействия вызвана необходимостью интеграции действий и оптимизации сил различных подразделений, потребностью выполнения отдельных специфических полномочий следователя органом дознания.

Невозможно не учитывать количество обращений, поступающих в органы внутренних дел, которое стабильно держится на высоком уровне. По официальным данным 93,3 % из общего количества зарегистрированных

¹ См., напр.: Апелляционное постановление Орловского областного суда от 14.05.2014 по делу № 22К-788/2014 // СПС «Консультант плюс».

² О едином учете преступлений: приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29.12.2005 // СПС «Консультант плюс».

³ Исходя из отдельных примеров правоприменительной практики.

преступлений (1 888,4 тыс.) поставлено на учет сотрудниками органов внутренних дел¹. Общее количество зарегистрированных преступлений в Российской Федерации за 2019 г. — 2 024,3 тыс.² Количество же заявлений и сообщений о предполагаемых преступлениях в нашей стране за год по отдельным оценкам превышает 20 млн [15, с. 124—125].

Разрешение всех без исключения сообщений о преступлениях, предусматривающих принятие процессуальных решений по ним только следователями, не просто не целесообразно, но порой и невозможно, а кроме того, влечет существенное увеличение нагрузки последних, притом, что не все сообщения о преступлении требуют участия следователей. Например, распространены обращения в правоохранительные органы лицами, занимающимися предпринимательской деятельностью, с сообщением о преступлении экономической направленности, в котором изначально усматриваются не признаки уголовно-наказуемого деяния, а гражданско-правовые отношения. Либо поступающие в органы внутренних дел обращения по фактам утери мобильных телефонов, заведомо не содержащие признаки преступлений.

Так, в материале по факту утраты мобильного телефона гражданином Л. (ОМВД России по Крапивинскому району Кемеровской области) изначально содержались сведения о потере телефона. Тем не менее проверку сообщения о преступлении проводил следователь. Более того, постановление об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием события преступления отменялось заместителем прокурора района, начальником следственного отдела по причине неполноты проведенной проверки и необходимости приобретения ответов операторов сотовой связи «для установления местонахождения утраченного сотового телефона» [16, с. 63].

Удельный вес процессуальных решений в виде отказа от возбуждения уголовного дела за отсутствием события или состава преступления от общего числа процессуальных решений, принимаемых при проверке сообщения о преступлении, доходит по некоторым оценкам до 98 % [17, с. 25].

Ограждение следователей от проверки материалов, не имеющих перспективы возбуждения уголовного дела, позволяет рационально использовать силы и средства, акцентировать внимание следователей на реальные преступления и не отвлекать их от производства по уголовным делам.

С учетом вышеуказанного следует подчеркнуть, что принятие решения об отказе в возбуждении уголовного дела органом дознания органов внутрен-

¹ Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности: годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы за 2019 г. [Электронный ресурс]. — URL: <https://media.mvd.ru/files/embed/1789925> (дата обращения: 20.03.2020).

² Информационно-аналитический портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации [Электронный ресурс]. — URL http://crimestat.ru/offenses_chart (дата обращения: 20.03.2020).

них дел по результатам проверки сообщения о преступлении, подследственного следователю органов внутренних дел, соответствует положениям закона. Более того, указанная возможность способствует предотвращению перегрузки следственных подразделений органов внутренних дел такими проверками, которые не требуют привлечения следователей.

Возложение полномочий по проверке сообщения о преступлении, в том числе с перспективой отказа в возбуждении уголовного дела возможно только при достаточном уровне юридической подготовки конкретного должностного лица органа дознания.

Отказ в возбуждении уголовного дела органом дознания по сообщению о преступлении, подследственному следователю может быть отнесен к процессуальным формам взаимодействия. В этой форме проявляется ранее обозначенный признак взаимодействия — интеграция действий и оптимизация сил, реализуемый посредством перераспределения усилий между контактирующими субъектами. Тем самым орган дознания выполняет отдельные полномочия следователя в силу сложившихся обстоятельств.

В качестве рекомендаций правоприменителям укажем, что до принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела органом дознания целесообразно эту форму взаимодействия сочетать с иными. Например, консультирование сотрудника органа дознания со следователем по промежуточным результатам деятельности с целью получения рекомендаций и последующего планирования мероприятий. Так, в случае возникновения сомнений в правильности выполненных действий, принимаемых решений, конкретному представителю органа дознания (например, оперативному уполномоченному) с согласия руководителя своего подразделения целесообразно обратиться к руководителю следственного подразделения для определения следователя, с которым состоится обсуждение предварительных результатов деятельности, после изучения материалов. Следователю необходимо изучить имеющиеся результаты работы органа дознания, отраженные в представленных материалах, с позиции достаточности для принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела; при недостаточности таковых — предложить свои рекомендации в части устранения недостатков. Указанное консультирование может способствовать повышению эффективности взаимодействия при принятии решения по итогу проверки сообщения о преступлении, принятию законного и обоснованного решения об отказе в возбуждении уголовного дела органом дознания.

В целом отнесение отказа в возбуждении уголовного дела органом дознания по результату проверки сообщения о преступлении, подследственному следователю, к форме взаимодействия способно оптимизировать деятельность органов внутренних дел в стадии возбуждения уголовного дела, позволяет рационально использовать силы и средства, акцентировать внимание следователей на реальные преступления и не отвлекать их от производства по уголовным делам.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ:

1. Жогин Н. В., Фаткуллин Ф. Н. Предварительное следствие в советском уголовном процессе / Н. В. Жогин, Ф. Н. Фаткуллин. — М., 1965. — 367 с.
2. Герасимов И. Ф. Некоторые проблемы раскрытия преступлений / И. Ф. Герасимов. — Свердловск, 1975. — 184 с.
3. Чувилев А. А. Взаимодействие следователя органа внутренних дел с милицией: учеб. пособ. / А. А. Чувилев. — М., 1981. — 80 с.
4. Воробьева И. Б. Взаимодействие следователя с контролирующими органами в борьбе с преступностью / И. Б. Воробьева. — Саратов, 1987. — 142 с.
5. Логинова Н. Г. Взаимодействие при раскрытии и расследовании преступлений: учеб. пособ. / Н. Г. Логинова, Н. М. Николаева, А. П. Коваленко. — М., 2010. — 56 с.
6. Валькова Т. В. Дознание в органах внутренних дел: учеб. пособ. / Т. В. Валькова. — СПб., 2016. — 176 с.
7. Плеснева Л. П. Взаимодействие следователя с органами дознания: правовые и организационные основы: моногр. / Л. П. Плеснева. — Иркутск, 2016. — 104 с.
8. Философский словарь / Под ред. В. И. Васильева. — М.: Политиздат, 1973. — 452 с.
9. Судницын А. Б. Задачи предварительного расследования: правовая природа, система, проблемы реализации и пути совершенствования: моногр. / А. Б. Судницын. — Красноярск, 2019. — 176 с.
10. Судницын А. Б. Орган дознания в системе органов внутренних дел как субъект принятия решения об отказе в возбуждении уголовного дела / А. Б. Судницын, А. Л. Карлов // Вестник Казанского юридического института МВД России. — 2019. — № 1 (35). — С. 89—95.
11. Смирнов А. В., Калиновский К. Б. Уголовный процесс: учебник. — 7-е изд., перераб. — М., 2019. — 752 с.
12. Воскобойник И. О. Неполнота уголовно-процессуального регулирования и «недостатки» прокурорского надзора за законностью и обоснованностью решений об отказе в возбуждении уголовного дела / И. О. Воскобойник, А. А. Рытьков // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2016. — № 1 (43). — С. 17—19.
13. Супрун С. В. Полномочия органов внутренних дел при рассмотрении сообщений о доведении до самоубийства / С. В. Супрун // Уголовный процесс. — 2011. — № 7. — С. 46—50.
14. Кривошеков Н. В. Повышение квалификации руководителей следственных подразделений: учеб.-практ. пособ. / Н. В. Кривошеков и др. — Тюмень: ТИПК МВД России, 2013. — 214 с.
15. Лунеев В. В. Преступность против модернизации / В. В. Лунеев // Россия и современный мир. — 2013. — № 1. — С. 119—131.
16. Зникин В. К. Об опыте проведения эксперимента по рассмотрению сообщения о преступлениях только следователями и дознавателями / В. К. Зникин, И. Н. Раззорова // Вестник Томского государственного университета. Право. — 2017. — № 26. — С. 59—65.
17. Багмет А. М. «Неразумные» сроки предварительного следствия / А. М. Багмет, А. В. Хмелева, В. И. Саньков // Российская юстиция. — 2018. — № 9. — С. 23—26.