

12.00.09

С 322

На правах рукописи

**СЕРГЕЕВ БОРИС МИХАЙЛОВИЧ**

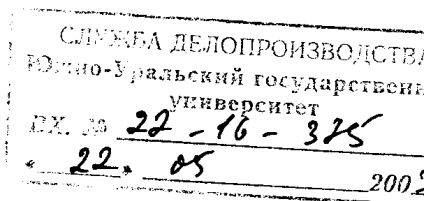
**Процессуальные и организационные вопросы  
отказа в возбуждении уголовного дела  
в уголовном процессе России**

**Специальность 12.00.09 – уголовный процесс, криминалистика  
и судебная экспертиза; оперативно-розыскная деятельность**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**диссертации на соискание  
ученой степени кандидата юридических наук**

**Челябинск  
2003**



Работа выполнена на кафедре уголовного процесса и криминалистики Южно-Уральского государственного университета.

**Научный руководитель:**

доктор юридических наук, профессор  
заслуженный работник высшей школы РФ  
**Лившиц Юрий Данилович**

**Официальные оппоненты:**

доктор юридических наук, профессор  
**Виницкий Лев Витальевич**  
кандидат юридических наук, доцент  
**Кожевников Олег Альбертович**

**Ведущая организация –**


**Оренбургский государственный университет**

Защита состоится «25» июня 2003 года в «12» часов на заседании диссертационного совета К. 212.298.01 в Южно-Уральском государственном университете по адресу: 454080, г. Челябинск, пр. Ленина, 87, ауд. 118.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Южно-уральского государственного университета.

Автореферат разослан «19» мая 2003г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
доцент, кандидат юридических наук



**С. М. Даровских**

# ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** На протяжении более чем десяти лет в России проводятся правовые реформы. Провозглашен курс на построение правового государства, где во главу закона ставятся права и свободы граждан. Соблюдение прав и свобод человека определяет смысл и содержание деятельности органов власти и обеспечивается правосудием.

Постоянно меняющаяся социально-политическая и экономическая ситуация в России предъявляет требования к совершенствованию механизма правового регулирования общественных отношений, к реформированию законодательства и в том числе уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

На любой стадии реформирования действующее законодательство должно обеспечивать такой порядок судопроизводства, который защищал бы человека, общество, государство от преступных посягательств, путем создания благоприятных условий для раскрытия и расследования преступлений.

Уголовный процесс призван в целом защищать нарушенный в результате совершения преступления правовой статус граждан, на базе его норм решается судьба лиц совершивших преступления. Любое нарушение уголовно-процессуальных норм создает опасность нарушения прав и свобод человека и гражданина, а в ряде случаев приводит к безнаказанности лиц, совершивших преступление.

Проблемам, связанным с возбуждением или отказом в возбуждении уголовного дела, посвящены труды многих ученых.

Основными вопросами, по которым разворачиваются большинство теоретических дискуссий между ними, являются следующие: о самостоятельности стадии возбуждения уголовного дела в уголовном процессе, о соотношении понятий "уголовное преследование" и "возбуждение уголовного дела", о допустимости проведения следственных действий на стадии возбуждения уголовного дела. Некоторые авторы считают, что возбуждение уголовного дела является процессуальным решением, выражающим содержание постановления о возбуждении

уголовного дела, отождествляют понятия “уголовное преследование” и “возбуждение уголовного дела”. К ним относятся: С.И. Викторский, А.Я. Вышинский, А. Муравьев, Н.Н. Полянский, Н.Н. Розин, В.М. Савицкий.

Другие же авторы (Н.С. Алексеев, В.Г. Даев, М.С. Строгович, Н.В. Жогин, Ф.Н. Фаткуллин, Р.Д. Рахунов, и др.) критически относясь к данной позиции, указывали, что возбуждение уголовного дела является самостоятельной стадией уголовного процесса.

Третьи, в лице В.Я. Дорохова, М.Л. Шифмана, М.А. Чельцова рассматривали возбуждение уголовного дела как начальный момент стадии предварительного расследования.

И все же, несмотря на многолетние диспуты, уголовно-процессуальные проблемы, возникающие на стадии возбуждения уголовного дела, до настоящего времени не разрешены. Научные работы, выполненные в последнее время, не исчерпывают всех вопросов, что обуславливает необходимость дальнейшего детального их исследования.

Изучение следственной и судебной практики показало, что работники правоохранительных органов не всегда правильно решают вопросы возбуждения или отказа в возбуждении уголовных дел. Это вызвано в первую очередь низким уровнем механизма реализации, юридической техники, тем, что диспозиции норм, предусмотренных ст. ст. 5, 113 УПК РСФСР (1960г.), и даже нормы нового УПК РФ (ст. 24, 148 УПК РФ) не достаточно конкретизированы, зачастую носят бланкетный характер. Анализ уголовного и уголовно-процессуального законодательства свидетельствует о его непостоянстве, и иногда противоречивости норм. Ряд категорий, указанных в нормах уголовного права, является оценочным (как, например: малозначительность деяния), критерии оценки не конкретизированы законодателем, что позволяет по-разному толковать основания для отказа в возбуждении уголовного дела, что отнюдь не способствует стабильности практической следственной и судебной деятельности, а следовательно влечет нарушение гарантированных прав граждан на стадии возбуждения уголовного дела.

Проблематика, связанная с исследованием института отказа в возбуждении уголовного дела в уголовном процессе России, включает в

себя совокупность сложных и на современном этапе правовой реформации общества недостаточно проанализированных вопросов. Поэтому цели диссертационного исследования можно сформулировать следующим образом:

– научная цель заключается в теоретическом анализе действующего законодательства, регламентирующего процессуальную деятельность правоохранительных органов на стадии возбуждения уголовного дела, в разработке уголовно-правовых, процессуальных и криминалистических вопросов отказа в возбуждении уголовного дела.

– прикладная цель темы диссертации состоит в том, чтобы выработать рекомендации по применению норм уголовно-процессуального института отказа в возбуждении уголовного дела, и предложения по совершенствованию действующего уголовного и уголовно-процессуального законодательства, регламентирующего институт “Отказ в возбуждении уголовного дела”.

В соответствии с поставленными целями автором ставились и решались следующие задачи исследования:

1) Проследить эволюцию развития уголовного и уголовно-процессуального законодательства России, в том числе на основе анализа норм УПК РСФСР (1960г) и УПК РФ (2001г.), регламентирующих порядок и основания к возбуждению уголовного дела и отказа в возбуждении уголовного дела в имперической взаимосвязи с развитием социума.

2) Изучить нормы регулирующие отказ в возбуждении уголовного дела и сформулировать понятие института отказа в возбуждении уголовного дела как комплексного правового образования.

3) Проанализировать практику применения уголовно-процессуальных норм, регламентирующих отказ в возбуждении уголовного дела, и на этой основе определить и классифицировать основания к отказу в возбуждении уголовного дела.

4) Изучить процессуальный порядок отказа в возбуждении уголовного дела и определить гарантии прав граждан при применении данного института на практике.

5) Разграничить основания к отказу в возбуждении уголовного дела и основания прекращения уголовного дела.

6) С целью дальнейшего совершенствования норм уголовно-процессуального законодательства России изучить некоторые нормы зарубежного, в том числе стран СНГ, уголовно-процессуального законодательства, регламентирующие стадию возбуждения уголовного дела, и конкретно институт отказа в возбуждении уголовного дела.

7) Разработать предложения по дальнейшему совершенствованию действующего уголовно-процессуального законодательства, регламентирующего процессуальные основания и порядок отказа в возбуждении уголовного дела, права граждан, вовлекаемых в уголовно-процессуальную деятельность по разрешению заявлений и сообщений о преступлениях.

**Объектом исследования** является отказ в возбуждении уголовного дела, как институт Российского уголовно-процессуального права.

**Предметом исследования** являются закономерности формирования института “Отказа в возбуждении уголовного дела” в российском уголовном процессе, основные теоретические разработки по проблеме отказа в возбуждении уголовного дела; уголовно-процессуальные нормы и иные нормативные акты, регламентирующие рассматриваемый институт, а также правоприменительная практика по отказам в возбуждении уголовных дел, теоретические и практические аспекты деятельности органов внутренних дел по вынесению постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.

**Теоретическая и методологическая основа исследования.** Методологическую основу исследования составили диалектико-материалистические воззрения на природу и социальную обусловленность преступных явлений, концептуальные положения современной теории государства и права. Наряду с диалектическим методом применялись общенаучные (анализ, синтез, обобщение, дедукция, системный подход и др.) и специальные (сравнительно-правовой, специально-юридический, исторический, статистический) методы познания, приемы наблюдения, анкетирования, обобщения и статистических характеристик.

Основные выводы и рекомендации, сформулированные в работе, опираются на результаты исследования, проведенного с помощью конкретно-социологических методов.

Настоящее диссертационное исследование базируется на изучении и использовании научно-монографического материала, а также анализе соответствующих источников права. Это в первую очередь Конституция Российской Федерации, нормативные источники (законы, указы Президента, Постановления Правительства Российской Федерации, постановления Государственной Думы ФС РФ, разъяснения Пленума Верховного Суда РФ, а также указания Генерального прокурора РФ, ведомственные нормативные акты МВД России).

**Общетеоретической базой исследования** послужили труды ученых и практических работников в области уголовного, уголовно-процессуального права, и истории государства и права России: Н.С. Алексеева, С.В. Бородина, Я.И. Баршева, С.И. Викторского, Н.И. Гапановича, В.Г. Даева, Н.В. Жогина, Л.М. Карнеевой, Л.В. Кокорева, А.М. Ларина, А.Р. Михайленко, В.И. Никандров, Р.Д. Рахунова, Н.Н. Розина, Х.А. Рооп, В.М. Савицкого, Н.И. Сотникова, М.С. Строговича, Ф.Н. Фаткуллина, В.Я. Чеканова, М.А. Чельцова, Н.Г. Шурухнова, Н.А. Якубович, П.С. Яни и других авторов.

Кроме того, в качестве теоретических основ в области изучения и исследования особенностей института отказа в возбуждении уголовного дела использованы работы: М.Л. Шифмана, В.Я. Дорохова, Н.Н. Полянского, А.А. Рзаева, Л.А. Буторина, С.П. Ефимичева, В.А. Лазарева, и других ученых.

В процессе работы исследовались и подвергались анализу работы, содержащие сведения об истории развития уголовного процесса России, а также законодательные акты дореволюционной и послереволюционной эпох.

**Эмпирическая база исследования.** В процессе работы над диссертацией было изучено 1986 материалов об отказе в возбуждении уголовного дела составленных сотрудниками МВД, прокуратуры, УФСНП Челябинской, Тюменской, Курганской и Свердловской областей за период с 1998 по 2002 годы, материалы 1200 уголовных дел, возбужденных прокурорами различных уровней при отмене отказных материалов, материалы анализа результатов работы следственных подразделений правоохранительных органов Челябинской области. Кроме того, автором использован

личный опыт, накопленный более чем за 20 лет службы в органах предварительного следствия. По вопросам, представляющим интерес для диссертации, автор проинтервьюировал 200 сотрудников милиции, прокуратуры Уральского Федерального округа, осуществляющих разрешение заявлений и сообщений о преступлениях и следователей органов внутренних дел.

**Научная новизна исследования.** Вопросы отказа в возбуждении уголовного дела, оснований, исключающих возможность возбуждения уголовного дела, рассматривались в трудах Н.С. Алексеева, С.В. Бородинна, Я.И. Баршева, С.И. Викторского, Н.И. Гапановича, В.Г. Даева, З.Д. Еникеева, Н.В. Жогина, Д.С. Карева, Р.Д. Рахунова, Ф.Н. Фаткуллина, В.Я. Чеканова, Н.А. Якубович, П.С. Яни и других авторов. Этим вопросам посвящены кандидатские и докторские диссертации Х.А.Рооп (1967 г.), А.А.Рзаева (1985 г.), Л.А. Буторина (1987г.), С.П. Ефимичева (1987 г.), В.А. Лазарева (2001 г.).

Новизна диссертационного исследования состоит в том, что все опубликованные работы и диссертации, использованные при написании диссертации, выполнены до принятия Государственной Думой РФ 18 декабря 2001 года Уголовно-процессуального кодекса РФ, внесшего существенные изменения и дополнения в нормы, регламентирующие возбуждение и отказ в возбуждении уголовного дела в связи с чем, автором проведен сравнительный анализ норм УПК РСФСР и действующего ныне УПК РФ. Также в ходе исследования комплексно рассмотрены как процессуальные аспекты возбуждения уголовного дела в новых условиях, так и вопросы, исключающие возбуждение уголовных дел, основания для отказа в возбуждении уголовного дела по нормам УПК РСФСР и УПК РФ на материалах практической деятельности сотрудников правоохранительных органов Уральского Федерального округа. Кроме того, в диссертации содержатся отличающиеся новизной предложения по совершенствованию отдельных норм уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации.

**Основные положения выносимые на защиту,** состоят в разработке и обосновании следующих выводов:

1. Отказ в возбуждении уголовного дела является институтом системы Российского уголовно-процессуального права, составной частью ста-



дии возбуждения уголовного дела. Это комплексное правовое образование, состоящее из совокупности норм уголовно-процессуального, уголовного и других отраслей права, устанавливающих негативные процессуальные предпосылки, а также процессуальный порядок принятия уполномоченными законом органами и должностными лицами в начальной стадии уголовного судопроизводства одного из итоговых решений- отказа в возбуждении уголовного дела.

2. В работе аргументируется необходимость закрепления в УПК РФ требований к отказу в возбуждении уголовного дела (законность и обоснованность), поскольку, закрепленная в ст. 148 УПК РФ норма, раскрывая форму и содержание отказа в возбуждении уголовного дела, не содержит данных требований.

3. Необходимо дополнить ст. 148 УПК РФ нормой, конкретизирующей порядок (сроки, форма, содержание) уведомления заявителей и иных заинтересованных лиц о принятом решении-об отказе в возбуждении уголовного дела и разъяснения права на обжалование данного решения с целью обеспечения законности и обоснованности отказа в возбуждении уголовного дела, а также соблюдения прав и законных интересов указанных граждан.

4. Обосновывается необходимость более четкого разграничения (выделения в две самостоятельные нормы закона) оснований к отказу в возбуждении уголовного дела и прекращения уголовного дела, поскольку формулировки подозреваемый, обвиняемый, потерпевший, содержащиеся в п.п. 4, 5 ч.1 ст. 24 УПК РФ не применимы к стадии возбуждения уголовного дела. В связи с этим перечень оснований к отказу в возбуждении уголовного дела предлагается расширить путем включения в него таких оснований как:

- отказ в возбуждении уголовного дела вследствие принятия акта амнистии;
- наличие по данному факту не отмененного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела либо постановления о прекращении уголовного дела;
- не достижение лицом, совершившим преступное деяние возраста привлечения к уголовной ответственности;

– смерть лица заподозренного в совершении преступного деяния, за исключением случаев, когда возбуждение уголовного дела необходимо для реабилитации умершего.

5. Сравнительный анализ статей 145 и 146, 148 УПК РФ позволяет сделать выводы о недостатках юридической техники изложения данных норм. Так статья 145 УПК РФ предусматривает право органа дознания по результатам проверки заявления (сообщения) о преступлении принять решение о возбуждении уголовного дела либо отказе в возбуждении уголовного дела, в то время как ст. ст. 146, 148 УПК РФ не содержат упоминания органа дознания как уполномоченного субъекта на вынесение постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, либо о возбуждении уголовного дела. Кроме того, перечень полномочий такого субъекта как – “Начальник следственного отдела” закрепленный в ст. 39 УПК РФ, не содержит одного из основных полномочий- права на возбуждение уголовного дела. Аналогичная ситуация сложилась с полномочиями начальника органа дознания и должностным лицом органа дознания, чьи полномочия в области возбуждения уголовных дел не регламентированы уголовно-процессуальным законодательством РФ. Необходимо внести изменения в ст. ст. 39, 145, 146, 148 УПК РФ, расширив круг субъектов, уполномоченных принимать решения о возбуждении уголовных дел, и отказе в возбуждении уголовных дел (орган дознания, начальник следственного отдела).

6. Обосновывается необходимость наделения лиц, производящих дознание, процессуальной самостоятельностью, аналогичной самостоятельности следователя, установленной уголовно-процессуальным законодательством; регламентировать в законе процессуальное положение начальника органа дознания, должностного лица органа дознания, определив их обязанности и процессуальные права по контролю за дознанием.

7. В целях усиления прокурорского надзора за законностью и обоснованностью отказов в возбуждении уголовного дела предлагается установить законодательно периодичность проверок прокурорами районов и городов материалов об отказе в возбуждении уголовных дел, предусмотреть в статистической форме отчетности № 2-У показатель числа постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, отмененных прокурорами (как с возбуждением, так и без возбуждения уголовного дела).

8. Дается обоснование необходимости расширения следственных действий, производство которых возможно на стадии возбуждения уголовного дела, в связи с чем предлагается привести в соответствие ч. 4 ст. 146 УПК РФ предусматривающей возможность назначения судебных экспертиз, производства освидетельствования, и осмотра места происшествия на рассматриваемой стадии содержанию главы 27 УПК РФ, регламентирующей производство судебной экспертизы и ст. 179 УПК РФ "Освидетельствование", которые не содержат норм, разрешающих производство данных следственных действий на стадии возбуждения уголовного дела. Основываясь на результатах социологического опроса 200 сотрудников МВД и прокуратуры в работе обосновывается вывод о том, что на стадии возбуждения уголовного дела возможно выполнение указанных следственных действий без ущемления прав и законных интересов лиц, участвующих в их проведении.

9. Обосновывается предложение о необходимости продления срока рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях до 1 месяца в случаях, когда необходимо проведение ревизий, аудиторских проверок по фактам, изложенным в заявлениях. Кроме того, ставится вопрос о приведении в соответствие требованиям ст. 144 УПК РФ содержание ст. ст. 146 и 148 УПК РФ.

**Теоретическая значимость исследования** определяется тем, что содержащиеся в нем положения и выводы служат развитию наук уголовного и уголовно-процессуального права, целям комплексного изучения проблем отказа в возбуждении уголовного дела, необоснованного возбуждения уголовных дел.

**Практическая значимость исследования** состоит в том, что разработанные автором предложения по совершенствованию норм уголовного и уголовно-процессуального права могут быть реализованы как в практической, так и в правотворческой деятельности. Материалы диссертации используются преподавателями и студентами Южно-Уральского государственного университета, Челябинского юридического института МВД РФ, Московского педагогического государственного университета (филиал в г. Челябинске) на факультете "Социологии экономики и права", Оренбургского государственного университета в качестве учебного пособия по со-

ответствующим темам курсов уголовного права и уголовного процесса. Практические рекомендации оказывают помощь сотрудникам правоохранительных органов в правильном применении уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

Результаты исследования могут стать основой для подготовки учебной литературы по курсам уголовного процесса, криминалистики, другим специальным дисциплинам и курсам, а также для системы повышения квалификации руководителей правоохранительных органов.

#### **Апробация результатов исследовательской деятельности.**

Диссертация подготовлена и прошла апробацию на кафедре уголовного процесса и криминалистики Южно-Уральского государственного университета. Там же проведены ее рецензирование и обсуждение.

Основные теоретические положения, рекомендации и предложения, закрепленные в диссертации, были изложены в сообщениях на научно-практических конференциях, проходивших в г. Челябинске и г. Оренбурге в 2002 году, в г. Магнитогорске в 2003 г. (в рамках проводимой Комитетом по законодательству ГД ФС РФ конференции «Идеология и практика реформирования уголовного правосудия»), выносились на обсуждение в ходе выступлений на специальных семинарах и сборах работников следствия УВД Челябинской области, в шести опубликованных автором научных статьях, в том числе в центральных изданиях: журналах - «Юридическая мысль», «Закон и право», «Следователь».

Ряд положений диссертации нашел отражение в тематических планах ГУВД Челябинской области и используется в системе служебной подготовки сотрудников.

**Структура диссертации** обусловлена целями, задачами и логикой исследования. Она состоит из введения, четырех глав, включающих одиннадцать параграфов, заключения и списка использованной литературы, приложений с отражением статистических данных, отражающих результаты практической деятельности сотрудников правоохранительных органов Уральского Федерального округа за 1998-2002 годы. Диссертация оформлена с требованиями ВАК России.

## ОБЩЕЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении аргументируется выбор темы, раскрывается актуальность разрабатываемой проблемы, ее значимость для науки и практики, указывается объект, предмет, цель и задачи исследования, формулируется методологическая база исследования, обосновывается достоверность полученных результатов, раскрывается новизна и практическая значимость диссертационного исследования, указываются положения, выносимые на защиту.

Первая глава “Общая характеристика стадии возбуждения уголовного дела” состоит из трех параграфов.

В первом параграфе “Сущность и значение стадии возбуждения уголовного дела” раскрываются теоретические аспекты сущности и юридическое значение стадии возбуждения уголовного дела.

Возбуждение уголовного дела - начальная стадия уголовного процесса, понятие многогранное. Это и уголовно-процессуальный институт, то есть совокупность процессуальных норм, устанавливающих порядок разрешения вопроса о возбуждении уголовного дела, а также - процессуальный акт, с которого начинается предварительное расследование преступления.

Утверждая, что возбуждение уголовного дела является самостоятельной стадией процесса, мы исходим из того, что этому первоначальному этапу уголовного судопроизводства присущи все признаки, характерные для стадии уголовного процесса. Перед данным этапом уголовного судопроизводства стоят самостоятельные задачи. Деятельность по возбуждению уголовных дел осуществляется компетентными лицами, протекает в определенных условиях и в специфических процессуальных формах. Завершается рассматриваемый этап конкретным решением, определяющим дальнейшее движение дела.

В указанном параграфе автором приводятся точки зрения различных ученых-процессуалистов, в том числе А.Я. Вышинского, Н.Н. Полянского, В.М. Савицкого, В.Я. Дорохова, М.Л. Шифмана, М.А. Чельцова не признававших возбуждение уголовного дела самостоятельной стадией, отождествлявших его с начальным этапом предварительного расследования,

а также М.С. Строговича, Н.В. Жогина, Н.Ф. Фаткуллина, Р.Д. Рахунова считавших возбуждение уголовного дела самостоятельной стадией уголовного процесса.

Кроме того, автором рассматриваются точки зрения ученых на соотношение понятий “уголовное преследование” и “возбуждение уголовного дела” (З.Д. Еникеева, М.С. Строговича, Л.М. Ларина, М.А. Чельцова).

В результате автором определено уголовное преследование как многофакторное, многостадийное явление, имеющее сложную структуру, начинающееся с возбуждения уголовного дела и не заканчивающееся вынесением и вступлением в законную силу обвинительного приговора, а продолжающееся в последующих стадиях уголовного процесса, если, разумеется, к этому имеются предпосылки.

Автором сформулировано значение исследуемой стадии:

Общественно-политическое значение заключается в том, что законное и своевременное возбуждение дела представляет собой средство защиты интересов государства в целом от преступных посягательств, а также нарушенных прав и законных интересов граждан, объединений, организаций.

Уголовно-процессуальное значение заключается в том, что только после принятия в установленном законом порядке решения о возбуждении уголовного дела допускается производство почти всех следственных действий (за исключением осмотра места происшествия, освидетельствования и назначения судебных экспертиз).

Во втором параграфе “Субъекты стадии возбуждения уголовного дела” дана общая характеристика субъектов стадии возбуждения уголовного дела.

Действующий УПК РФ применительно к стадии возбуждения уголовного дела (в главе 19) содержит перечень следующих участников процесса: дознаватель, орган дознания, следователь, прокурор, заявитель, потерпевший, лицо, на которое подана жалоба, лицо, явившееся с повинной. В отличие от ранее действовавшего УПК РСФСР в УПК РФ отсутствует такой субъект как суд. В соответствии со ст. 15 УПК РФ, суд не является органом уголовного преследования, не выступает на стороне обвинения или стороне защиты. На практике же, лиц участвующих в стадии возбуж-

дения уголовного дела, гораздо больше. По мнению П.Г. Марфицина к таковым относятся: заявители, пострадавшие, представители пострадавшего, лицо в отношении которого решается вопрос о возбуждении уголовного дела, лицо явившееся с повинной, специалист, понятые, переводчик, лицо, которому могут быть известны какие-либо обстоятельства, подлежащие выяснению (в том числе и очевидцы), лицо задержавшее заподозренного на месте преступления или с поличным. Автором приводится классификация участников по степени их заинтересованности, особенностям процессуального положения и характеру процессуальной деятельности на следующие группы:

1. Государственные органы и должностные лица, осуществляющие предварительную проверку заявлений, сообщений о преступлении;
2. Лица, интересы которых затрагиваются при разрешении первичной информации о преступлении;
3. Участники уголовного процесса, представляющие интересы других лиц;
4. Лица, вовлекаемые в уголовный процесс, в связи с особенностями доказывания.

Автор считает целесообразным выделить и закрепить в уголовно-процессуальном кодексе следующий объем правомочий участников процессуальных правоотношений на стадии возбуждения уголовного дела (очевидцев, заявителей, специалистов, экспертов, лиц заподозренных в совершении преступления): знать по какому поводу, основанию и кем производится предварительная проверка; иметь представителя и пользоваться услугами переводчика; давать объяснения; не сообщать компрометирующих себя сведений; предоставлять дополнительные документы, материалы; знакомиться с материалами предварительной проверки и получать копию письменно оформленного, завершающего стадию процессуального решения.

Указанный круг субъективных прав является в целом достаточным для обеспечения прав и законных интересов личности на первоначальной стадии уголовного процесса.

**В третьем параграфе “Гарантии прав и законных интересов личности в стадии возбуждения уголовного дела и пути их совершенствования” автор анализирует гарантии прав и законных интересов личности, предлагает пути их совершенствования.**

**Статья 2 Конституции Российской Федерации гласит: “Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства.” Повсюду субъекты исходят из наличия известных “суверенных” прав: на судебную защиту (ст. 46 Конституции РФ), на неприкосновенность жилища, собственности, частной жизни (ст. ст. 22-25 Конституции РФ).**

**Вопрос о том, что же является процессуальными гарантиями прав и законных интересов личности до настоящего времени остается дискуссионным в теории уголовно-процессуального права. Предпочтение можно отдать точке зрения следующих ученых: В.Д. Божьева, С.В.Бородина, Л.Д. Кокорева, которые провозглашают принципиальное двуединство уголовно-процессуальных гарантий, действующих в интересах правосудия и отдельной личности, и в то же время не исключают необходимости различать и особо исследовать процессуальные гарантии прав и законных интересов личности в качестве особого вида гарантий правосудия- гарантий конституционных.**

**Анализ уголовно-процессуальных гарантий в стадии возбуждения уголовного дела позволяет сделать вывод, что они далеко не совершенны.**

**Одним из способов укрепления гарантий прав и законных интересов личности, по мнению автора, может явиться изменение редакции правовых норм, содержащих принципы уголовного процесса и регламентирующих отдельные правовые институты (глава 2 УПК РФ), которые в настоящее время не применимы к стадии возбуждения уголовного дела, вследствие недостаточно четкой формулировки норм, хотя необходимость в этой регламентации имеется.**

**В качестве позитивного закрепления в законодательстве гарантий прав граждан анализируются нормы УПК Республики Беларусь: это в частности - требование обеспечения защиты прав и свобод граждан (ст.10 УПК РБ). Найдено более радикальное, нежели в УПК РФ решение проблемы обеспечения безопасности участников уголовного процесса и дру-**



гих лиц на стадии возбуждения уголовного дела, признание применяемых конкретных мер по обеспечению безопасности индивидуально определенного лица служебной тайной (ст. 65 УПК РФ).

Подобные положения содержатся в Уголовно-процессуальном кодексе Республики Узбекистан.

Вторая глава “Отказ в возбуждении уголовного дела как институт уголовно-процессуального права” состоит из 3 параграфов.

В первом параграфе: “Краткий очерк развития законодательства, регламентирующего отказ в возбуждении уголовного дела”, в историческом аспекте прослеживается формирование института отказа в возбуждении уголовного дела в уголовном процессе России.

Наиболее четкие контуры стадия возбуждения уголовного дела, как самостоятельного этапа уголовного процесса, приобрела в законодательстве, ставшим результатом судебной реформы 1864 года и действовавшем до октября 1917 года. Для нас данная реформа ценна тем, что демократизировала систему уголовного судопроизводства, усилила гарантии прав личности и, закрепила основные принципы судопроизводства в соответствующем законодательстве.

Анализ динамики развития уголовно-процессуального законодательства России позволили автору условно выделить следующие этапы становления института отказа в возбуждении уголовного дела:

1. Дореволюционный (1917г.) период, когда в русском уголовном процессе уже закладывались предпосылки к образованию самостоятельной стадии уголовного процесса- стадии возбуждения уголовного дела, а вместе с ней и института отказа в возбуждении уголовного дела.

2. 1917-1922 годы. В этот период советской власти не было системы уголовно-процессуального законодательства. Наряду с использованием ряда норм Устава уголовного судопроизводства 1864г., шел поиск новых форм, отвечающих требованиям современного государства, отбрасывалось устаревшее и оставлялось приемлемое для регулирования новых общественных отношений. Деятельность правоохранительных органов осуществлялась на основе декретов, инструкций, циркуляров, приказов и постановлений советской власти, а также не последнюю роль играло революционное правосознание.

3. 1922-1961годы. Процессуальные формы, выработанные в революционные годы и удовлетворявшие задачам советского правосудия, находят закрепление в УПК РСФСР, в Основах уголовного судопроизводства, принятых 31 октября 1924 года. Сделан новый важный шаг в укреплении законности, развитии демократии и гуманизма. Получил дальнейшее развитие опыт законотворчества и правоприменения, обобщенный юридической наукой.

4. 1961-2002г. Характеризующийся тем, что социальная дезорганизация, вызванная многочисленными реформами, перестройкой коснулась и уголовно-процессуального законодательства. Специфика указанного периода заключается в нестабильности защитно-правового механизма, наблюдается криминальная стабильность, прежде всего коррупции, организованной преступности. В определенной степени этим можно объяснить тот факт, что уголовное и уголовно-процессуальное законодательство Российской Федерации лишилось спокойного, цивилизованного ритма своего существования. Галопирующий темп криминализации общества, низкая эффективность мер борьбы с преступностью, в том числе и уголовно-процессуальных мер, провоцируют законодателя на увеличение количества принимаемых им законов. Свыше 60 % статей УПК РСФСР изменялись неоднократно в период до 2002 года.

5. Современный период (2002г.- по настоящее время). Данный период характеризуется введением в действие нового Уголовно-процессуального кодекса РФ более прогрессивного по своему содержанию и соответствующего нормам международного права и Конституции РФ.

**Во втором параграфе: “Понятие, сущность и значение отказа в возбуждении уголовного дела, как комплексное правовое образование”** раскрывается содержание института “Отказа в возбуждении уголовного дела”.

Для нас традиционно привычно то, что в законе, как и в юридической литературе, первоначальная стадия уголовного процесса именуется стадией возбуждения уголовного дела. Однако анализ правовых норм позволяет сделать вывод, что такое название не в полной мере отражает сущность самостоятельного этапа уголовного процесса. Отмеченная неточность имеет не просто терминологическое значение. Она накладывает

свой отпечаток на практику. В деятельности правоохранительных органов бытует мнение об отказе в возбуждении уголовного дела как о чем-то второстепенном. Анализ прекращенных уголовных дел за 1998-2002 годы в Челябинской области показывает, что от 13 до 22% уголовных дел было возбуждено без достаточных к тому оснований. Их необоснованное возбуждение было результатом поверхностной, некачественной оценки оснований к возбуждению дела, когда из первичных материалов с очевидностью усматривалась необходимость отказа в возбуждении дела в соответствии со ст. 5 УПК РСФСР, ст. 24 УПК РФ. Это позволяло и позволяет отдельным ученым (в частности, Х.А. Рооп) утверждать, что основной задачей начальной стадии процесса является обнаружение признаков преступления и состоит она в установлении компетентными органами государства условий, необходимых для производства по делу. По мнению диссертанта наименование стадии “возбуждение уголовного дела” не отражает полного содержания термина, целесообразней ввести термин “стадия образования” либо “возникновения уголовного процесса”, или “начальной стадией уголовного процесса”.

Отказ в возбуждении уголовного дела, как и любой другой правовой институт, имеет свою внутреннюю структуру, задачи, цели и механизм реализации. Таким образом, институт отказа в возбуждении уголовного дела является комплексным, состоящим из совокупности норм уголовно-процессуального, уголовного и других отраслей права, устанавливающих негативные процессуальные предпосылки, а также процессуальный порядок принятия уполномоченными законом органами и должностными лицами в начальной стадии уголовного судопроизводства одного из итоговых решений - отказа в возбуждении уголовного дела.

**В третьем параграфе: “Основания к отказу в возбуждении уголовного дела”** рассмотрены основания к отказу в возбуждении уголовного дела.

Основания отказа в возбуждении уголовного дела (ст.24 УПК РФ)- это достоверно установленные в ходе проверки заявлений и сообщений о преступлениях обстоятельства, одни из которых являются безусловным препятствием к возбуждению уголовного дела, а другие могут служить обстоятельством, исключающим возбуждение уголовного дела в зависи-

мости от волеизъявления отдельных заинтересованных участников процесса (ч. 2,3 ст. 20 УПК РФ), а также по усмотрению уполномоченных на то законом государственных органов и должностных лиц.

Автором проведена классификация оснований к отказу в возбуждении уголовного дела в зависимости от силы правового предписания на две группы материально-правовые и процессуальные.

Кроме того, автором предлагается внести изменения в ст. 24 УПК РФ, разграничив основания к отказу в возбуждении и прекращению уголовного дела, расширив перечень оснований к отказу в возбуждении уголовного дела, путем включения следующих норм:

- отказ в возбуждении уголовного дела вследствие принятия акта амнистии;
- наличие по данному факту не отмененного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела либо постановления о прекращении уголовного дела;
- не достижение лицом, совершившим преступное деяние, возраста привлечения к уголовной ответственности;
- смерть лица заподозренного в совершении преступного деяния, за исключением случаев, когда возбуждение уголовного дела необходимо для реабилитации умершего.

При анализе норм предусматривающих процессуальный иммунитет автор критически характеризует его объективную обусловленность, с одной стороны закрепление в законе данных норм является дополнительной формой защиты от беспредела со стороны коррумпированных работников правоохранительных органов, с другой стороны закрепляя их в законе мы признаем, что не в состоянии обеспечить исполнение принципа равенства всех перед законом.

**Третья глава: “Процессуальный порядок отказа в возбуждении уголовного дела”** посвящена анализу процессуального порядка отказа в возбуждении уголовного дела.

**В первом параграфе- “Регистрация заявлений и сообщений о преступлениях”** исследуется нормативный и практический материал по регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, анализируются поводы и основания к возбуждению уголовного дела, предусмотренные уго-

ловно-процессуальным законодательством Российской Федерации в сравнении с нормами УПК некоторых стран СНГ.

Порядок регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, закрепленный в Примерной инструкции “О порядке приема, регистрации, учета и разрешения в органах и учреждениях внутренних дел заявлений, сообщений и другой информации о преступлениях и происшествиях”, утвержденной Приказом МВД России от 11.11.90г. № 415, не в полной мере соответствует требованиям практических работников. Составители примерной инструкции упустили из внимания органы дознания как самостоятельный элемент системы органов внутренних дел.

Так, органы государственного пожарного надзора - отнесены к подразделениям органов внутренних дел, чем они соответственно не являются, поскольку включены в структуру Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (Указ Президента РФ «О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности» от 9 ноября 2001 года №109), и субъектами управомоченными на прием заявлений и сообщений о преступлениях не признаны. Автором предлагается закрепление в ведомственных нормативных документах правил, обязывающих работников органов дознания других правоохранительных органов производить регистрацию заявлений (сообщения) о преступлении, так же как она осуществляется в МВД.

Вместе с тем автором дается позитивная оценка Приказу МВД РФ от 13.03.2003г. №158 «Об утверждении инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел РФ сообщений о преступлениях и иной информации о правонарушениях». Указанным приказом введена в действие Инструкция, соответствующая требованиям уголовно-процессуального законодательства РФ.

Диссертантом анализируется практика соблюдения сроков рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях поступивших в ОВД Челябинской области в 2001-2002 годах. Исследования показали, что в 2001 году 24% решений об отказе в возбуждении уголовного дела принимались в срок, превышающий 10 суток, за 2002 год - 8,9%.

**Во втором параграфе: “Виды правовой деятельности и проверка заявлений и сообщений о преступлениях”** проанализированы виды правовой деятельности допустимые при проверке заявлений и сообщений о преступлениях.

Автор разграничивает стадию возбуждения уголовного дела на 2 части -этапа, каждый из которых имеет свои специфические задачи, характеризуется отдельным видом деятельности во исполнение этих задач и завершается конкретным процессуальным актом. На первом этапе осуществляется прием заявлений, и их проверка, на втором этапе принимается решение.

Анализ новелл УПК РФ свидетельствует о том, что действующее уголовно-процессуальное законодательство не содержит норм регламентирующих порядок получения объяснений, их процессуальном значении.

Одним из наиболее дискуссионных вопросов стадии возбуждения уголовного дела - следственные действия, проведение которых возможно на данной стадии. Говоря о позитивном характере норм, предусмотренных ч. 4 ст. 146 УПК РФ, автор указывает на недостаточную правовую регламентацию механизма осуществления указанных следственных действий.

Опрос практических работников, сотрудников правоохранительных органов показал, что 83% из них считает необходимым предусмотреть в законе возможность производства ряда следственных действий до возбуждения уголовного дела.

Автором предлагается расширить перечень следственных действий, осуществление которых возможно на стадии возбуждения уголовного дела. Реализация высказанных предложений об увеличении числа следственных действий, проводимых без возбуждения уголовного дела, никоим образом не затронет и не изменит основных характерных для стадии признаков: наличия непосредственной задачи (разрешение заявления и сообщения о преступлении); наличие временных границ, а следовательно, не размоет границ стадии. И главное то, что предлагаемые следственные действия (осмотр документов, предметов, производство экспертиз, не требующих изъятие сравнительных образцов, допрос заявителя, свидетелей) не носят характер принуждения и не могут ущемить законные права и интересы граждан.

**В третьем параграфе:** “Процессуальные решения” диссертантом анализируются требования, предъявляемые к процессуальным решениям на стадии возбуждения уголовного дела, в том числе и к постановлению об отказе в возбуждении уголовного дела.

Процессуальные решения в уголовном судопроизводстве многоаспектны. Для того чтобы составить точное представление о сущности процессуальных решений следователя, автор рассматривает это понятие с различных сторон, используя данные таких наук как общая теория государства и права, логика, психология, криминалистика.

**Решение об отказе в возбуждении уголовного дела является итоговым.** Поэтому доследственная проверка должна производиться полно, то есть она должна отражать такую совокупность информации, которая позволит достоверно установить наличие обстоятельств, исключающих производство по делу. Тем не менее, практика свидетельствует об обратном. Так в ходе проведенного диссертационного исследования установлено, что 37% изученных материалов об отказе в возбуждении дела страдали неполнотой проверки, и обоснованность принятых решений вызывала сомнения.

Новелла, заложенная в ч. 4 ст.148 УПК РФ о необходимости направления копии постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в течении 24 часов с момента вынесения постановления об отказе в возбуждении уголовного дела заявителю, является целесообразной и оправданной. Ее целью является обеспечение соблюдения прав человека. Автор считает необходимым процессуально закрепить право заявителя на ознакомление с материалами об отказе в возбуждении уголовного дела.

**В главе четвертой: “Надзор и контроль за законностью и обоснованностью отказа в возбуждении уголовного дела”,** автор исследует проблемы прокурорского надзора и ведомственного контроля за законностью и обоснованностью отказа в возбуждении уголовного дела.

**В первом параграфе - “Прокурорский надзор за законностью и обоснованностью отказов в возбуждении уголовного дела”** анализируются нормативные акты, регламентирующие прокурорский надзор за законностью и обоснованностью отказов в возбуждении уголовного дела.

Автор исследует различные точки зрения, высказанные учеными процессуалистами на роль прокурорского надзора вообще и на исследуемой стадии, в частности. Так, И.Л. Петрухин, И.Б. Михайловская, Г.М. Резник и А.П. Гуляев утверждают, что прокурор призван быть только обвинителем, осуществлять публичное преследование, а обвинительная власть не может осуществлять надзор. Поддержку диссертанта находит мнение А. Соловьева и М. Токаревой о том, что новый этап судебно-правовой реформы должен сопровождаться повышением роли прокуратуры в обеспечении законности в ходе предварительного следствия, дознания и оперативно-розыскной деятельности.

Прокурорский надзор в стадии возбуждения уголовного дела является важной гарантией законности и соблюдения прав граждан в уголовном процессе (ст. ст. 1, 4, 21, 22 Федерального Закона “О прокуратуре Российской Федерации” от 17.01.1992 г. № 2202-1 в ред. от 05.10.2002 г.).

Статистическая отчетность (по данным за 1998-2002 годы) свидетельствует, что прокуроры проверяют 82-88,5% постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел. В этот же период ими ежегодно отменялось 2,9-7,8 % таких решений органов дознания и предварительного следствия.

Проведенным автором в ходе диссертационного исследования аналитическим изучением уголовных дел, возбужденных после отмены прокурорами незаконных постановлений об отказе по фактам хищения имущества из квартир граждан за 2001 год показали, что 25,8% из них в дальнейшем было приостановлено производством по п. 3 ч.1 ст. 195 УПК РСФСР, то есть практически следствием признано наличие состава преступления в деянии.

В связи с чем, мы считаем актуальным предложение, высказанное ранее А.А. Чувиловым о необходимости дополнить показатели статистической отчетности о количестве отмененных прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела еще двумя: “В том числе отмена с возбуждением уголовного дела и без возбуждения дела для дополнительной проверки”.

Автором анализируются причины низкой эффективности прокурорского надзора, и дается позитивная оценка установлению судебного контроля за законностью и обоснованностью решений об отказе в возбужде-



нии уголовного дела следователем, органом дознания и прокурором (в соответствии с требованием ст. ст.124, 125, п. 7 ст. 148 УПК РФ).

Автором предлагается внести изменения в Приказ Генпрокурора РФ №3 от 10.01.99 г. “Об усилении прокурорского надзора за соблюдением законности при разрешении заявлений, сообщений и иной информации о совершенных и подготавливаемых преступлениях”, ужесточив требования по проверке 100% отказных материалов и сроках (периодичности) проверок соблюдения законодательства о разрешении жалоб и заявлений, не реже 1 раза в месяц.

**Второй параграф - “Организация и осуществление контроля в ГО (РО)ВД за законностью и обоснованностью отказов возбуждения уголовного дела”** посвящен организации и осуществлению контроля в ГО(РО)ВД за законностью и обоснованностью отказов в возбуждении уголовного дела, перспективам развития ведомственного контроля.

Автору представляется целесообразным установить правило, о возложении персональной ответственности за законность и обоснованность отказа в возбуждении уголовного дела в равной мере, как на исполнителя, так и на руководителей органов внутренних дел.

При всей важности такой формы контроля как изучение материалов проверки и обоснованности принятого решения, эта форма не исчерпывает все содержание контроля осуществляемого начальниками ГО(РО)ВД и их заместителями. Более того, данная форма должна стать завершающим этапом контроля, важно не только обеспечить принятие обоснованного решения об отказе в возбуждении уголовного дела, но и добиться принятия этого решения в установленный срок.

Автором анализируются формы и методы ведомственного контроля. Предлагаются наиболее оптимальные подходы к осуществлению ведомственного контроля.

**В заключении** подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы и предложения по проблемам рассматриваемой стадии, по совершенствованию правового регулирования процессуальных отношений на стадии возбуждения уголовного дела между заявителем и должностным лицом правоохранительных органов, между со-

трудниками указанных органов и надзирающими органами. другими участниками уголовного процесса.

**Приложения** содержат схемы, иллюстрирующие статистические показатели практики рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях в Челябинской, Курганской, Тюменской и Свердловской областях, результаты прокурорского надзора за соблюдением законности при вынесении постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел и практика соблюдения сроков рассмотрения заявлений и сообщений в ГУВД Челябинской области.

**Основные выводы и положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах:**

1. «Прокурорский надзор за законностью и обоснованностью отказов в возбуждении уголовного дела». «Юридическая мысль», 2002. №7 (13). (0,4 л.).
2. «Отсутствие события и состава преступления как основание к отказу в возбуждении уголовного дела». «Следователь». 2002 г. №10 (54). (0,2л.).
3. «Становление института отказа в возбуждении уголовного дела в уголовно-процессуальном законодательстве России». «Закон и право». 2002 г. №12. (0,2 л.).
4. «Обстоятельства, исключающие возможность возбуждения уголовного дела». Сборник: «Новый уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и практика его применения» под ред. А.П. Гуськовой. Оренбург: ИПК ОГУ 2002 г. (0,4 л.).
5. «Ведомственный контроль на стадии возбуждения уголовного дела». Вестник Главного Следственного управления ГУВД Челябинской области. 2002 г. №4. (0,9 л.).
6. «Отказ в возбуждении уголовного дела и его роль на стадии возбуждения уголовного дела». «Закон и право» 2003. №1. (0,2 л.).

