

Научная статья

УДК: 343.1

DOI:10.17323/2072-8166.2024.2.195.214

# Уголовный процесс: проблемы правового регулирования досудебного производства

---

---



**Людмила Мильтоновна Володина**

Тюменский государственный университет, 625003 Россия, Тюмень, ул. Володарского, 6,

lm.volodina@yandex.ru

---



## Аннотация

Обращение в правоохранительные органы сопряжено с надеждой на получение защиты, восстановление нарушенных прав и законных интересов, возможность реализации конституционного права на доступ к правосудию. Статья 6 Уголовно-процессуального кодекса России, закрепляющая назначение уголовного судопроизводства, устанавливает целевые направления уголовно-процессуальной деятельности, связанные с обеспечением защиты прав человека. Защита человека и общества от преступных посягательств требуют баланса интересов личности, общества и государства. Как сохранить в правовом поле соотношение этих интересов? Всегда ли можно рассчитывать на помощь государственных механизмов, если против нас совершены преступные действия? Оправданы ли ожидания, связываемые с законом как эталоном долженствования, обеспечивающим защиту? Порядок производства по уголовному делу по российскому законодательству строится как система относительно самостоятельных этапов движения уголовного дела, предполагающих их последовательность. Начало производства по уголовному делу связано со стадией возбуждения уголовного дела. Однако введение ее в систему стадий в качестве самостоятельного этапа породило дискуссию о значении этой стадии, ее целесообразности и ее задачах. Значимость вопросов правового регулирования досудебного производства связана с необходимостью защиты прав человека, вовлеченного в том или ином качестве в уголовный процесс. Исследование строится на применении общенаучных методов (системный, структурно-функциональный); на использовании частно-научных методов (историко-правовой, статистический, сравнительно-правовой). В статье предпринят анализ действующего уголовно-процессуального законодательства, регулирующего начало производства по уголовному делу, его сопоставление с процессуальным порядком по Уставу уголовного судопроизводства 1864 года. Проведен анализ практики правоприменения, анализ статистической информации, доктрин-

нальных трудов, посвященных данной проблематике. Результатом исследования являются предложения, направленные на реформирование института досудебного производства. Предлагается алгоритм начального этапа уголовно-процессуального производства. Авторские предложения изложены в третьем разделе статьи и в заключении.

---



### Ключевые слова

уголовный процесс; назначение уголовного судопроизводства; возбуждение уголовного дела; предварительное расследование; защита прав человека; прокурор.

---

---

**Благодарности:** статья опубликована в рамках проекта по поддержке публикаций авторов российских образовательных и научных организаций в научных изданиях НИУ ВШЭ.

**Для цитирования:** Володина Л.М. Уголовный процесс: проблемы правового регулирования досудебного производства // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2024. Том 17. № 2. С. 195–214. DOI:10.17323/2072-8166.2024.2.195.214

*Research article*

## Criminal Procedure: Issues of Regulating Pre-trial Proceedings



**Lyudmila M. Volodina**

Tyumen State University, 6 Volodarsky Str., Tyumen 625003, Russia,

lm.volodina@yandex.ru



### Abstract

Contacting law enforcement agencies is associated with the hope of obtaining protection, restoring violated rights and legitimate interests, and the possibility of exercising the constitutional right to access to justice. Article 6 of the Russian Code of Criminal Procedure fixing the purpose of criminal proceedings, establishes the target areas of criminal procedural activity related to the protection of human rights. The protection of a person and society from criminal encroachments requires a balance of interests between individual, society and the state. How it is better to maintain the balance of these interests in the field? Can we always count on the help of state mechanisms if criminal acts have been committed against us? Are our expectations associated with the justice as a standard of duty that provides protection justified? The procedure of criminal proceedings under current Russian law is built as a system of relatively independent stages of the criminal case movement, assuming their clear sequence. The beginning of criminal proceedings is connected with the stage of initiation of a criminal case. However, its introduction into the stage system as an independent stage gave rise to a discussion about the significance of this stage, its expediency, and its tasks. The importance of the issues of legal regulation of pre-trial proceedings is related to the need to properly ensure the protection of human rights involved in one capacity or another in the

criminal process. The research is based on the application of general research methods (systemic, structural and functional); on the use of private scholar methods (historical, statistical, comparative legal ones). The article analyzes the current criminal procedure legislation regulating the commencement of criminal proceedings its comparison with the procedures implemented according to the Statute of Criminal Proceedings of 1864. There is an analysis of the practice of law enforcement, of statistical information, doctrinal publications devoted to the issue. The results of the study are proposals aimed at reforming the institution of pre-trial proceedings. A clear algorithm for the initial stage of criminal procedure proceedings is proposed. The author's proposals are set out in the third section of the article and in the conclusion.



## Keywords

procedure; appointment of criminal proceedings; initiation of criminal proceedings; preliminary investigation; public prosecutor; protection of human rights.

**Acknowledgments:** the paper is published within the project of supporting the publications of the authors of Russian educational and research organizations in the Higher School of Economics academic publications.

**For citation:** Volodina L.M. (2024) Criminal Procedure: Issues of Regulating Pre-Trial Proceedings. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 17, no. 2, pp. 195–214 (in Russ.) DOI:10.17323/2072-8166.2024.2.195.214

## Введение

Порядок производства по уголовному делу, предполагая алгоритмизацию процессуальных действий, строится как многоуровневая система относительно самостоятельных этапов движения уголовного дела, предполагающих их жесткую последовательность. Начало производства по делу в России не мыслится иначе как через регулирование стадии возбуждения уголовного дела. Вместе с тем с момента ее внедрения в уголовное судопроизводство как этапа, дающего начало движению уголовного дела, не прекращаются споры о ее роли, значении, содержании, задачах, правовой полезности.

Досудебное производство в соответствии с положениями Части второй Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее — УПК РФ; УПК) представлено стадиями возбуждения уголовного дела и предварительного расследования (Разделы VII и VIII УПК РФ). Данная структура досудебного производства существовала не всегда. Анализ правовых источников дает основание говорить, что терминологическое сочетание «возбуждение уголовного дела» впервые появилось в циркулярах Генерального прокурора СССР от 15.08.1934, от 20.04.1935, от 26.02.1937 (в последнем говорилось о постановлении о возбуждении уголовного дела). Циркуляр от 05.06.1937 № 41/26 установил: «возбуж-

дение уголовного дела и начало расследования могут иметь место лишь по мотивированному постановлению следственного органа, утвержденному прокурором»<sup>1</sup>. Институт возбуждения уголовного дела как обособленная система норм, регламентирующих начало производства по уголовному делу, очертивших стадию возбуждения уголовного дела, возник с принятием 25.12.1958 Основ уголовного судопроизводства Союза СССР и союзных республик. Как самостоятельный этап уголовного процесса стадия возбуждения уголовного дела сформировалась с принятием УПК РСФСР в 1960 году, что изменило тем самым структуру системы российского уголовного процесса.

Конец 1950-х–начало 1960-х годов — исторический этап развития российской государственности, сопряженный, с одной стороны, попыткой избавиться от наслоений тоталитаризма, с другой — явным нежеланием правящих кругов принять демократические начала построения государства, признать необходимость демократического переустройства. Это был один из периодов реформирования отечественной правовой системы. Ростки демократизации способствовали пробуждению общественного сознания, но преобразования общества, осуществляемые в условиях тогдашней политической системы, не дали и не могли дать значимых позитивных результатов. Уголовно-правовая политика и ее составляющая часть — уголовно-процессуальная политика своим острием были направлены на некоторую либерализацию и гуманизацию уголовного судопроизводства, что диктовалось задачей восстановления справедливости, разумеется, в пределах, определяемых государственно-идеологическими интересами.

Оценка нового института уголовно-процессуального права была неоднозначной. С одной стороны, стадия возбуждения уголовного дела, рожденная мыслью законодателя, была призвана стать барьером на пути беззакония. В частности, Н.В. Жогин и Ф.Н. Фаткуллин писали, что благодаря этому институту в первоначальный период уголовно-процессуальной деятельности «внедряется твердое начало законности», «обеспечивается защита прав и законных интересов граждан [Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н., 1961: 30]. Но были и другие точки зрения, свидетельствующие о неприятии нового института уголовно-процессуального права. Например, профессор М.Л. Шифман полагал, что «нет никакой необходимости в выделении отдельной стадии возбуждения уголовного дела», как нет и «основания искусственно разграничивать возбуждение уголовного дела и предварительное расследование на две стадии... Кому

---

<sup>1</sup> О повышении качества расследования: циркуляр «Прокуратуры СССР от 05.06.1937 № 41/26 // Социалистическая законность. 1937. № 7.

нужна эта микростадия?» [Цит по: Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н., 1961: 33–34]. Н.Н. Полянский считал, что возбуждение уголовного дела — это начальный момент уголовного процесса [Полянский Н.Н., 1960: 123–124], не вычлняя, таким образом, самостоятельного этапа. М.А. Чельцов, предвзяя появление нового уголовно-процессуального института, не придавал принципиального значения решению вопроса о выделении или не выделении первоначального этапа уголовного судопроизводства в качестве самостоятельной стадии [Чельцов М.А., 1948: 216].

## **1. Проблемы и противоречия института возбуждения уголовного дела в действующей системе досудебного производства**

Узел проблем и противоречий стадии возбуждения уголовного дела состоит, с одной стороны, из проблем практического характера, имеющих место в реальности: статистика бескомпромиссна — большинство нарушений закона органами следствия и дознания допускается в стадии возбуждения уголовного дела. Так, по официальным данным прокуратурой за 2022 год выявлено 5217,038 нарушений, допущенных органами следствия и дознания, при этом при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений выявлено 3417,399 нарушений, т. е. абсолютное их большинство; отменено 7,809 постановлений о возбуждении уголовного дела и 1419,601 постановление об отказе в возбуждении уголовного дела<sup>2</sup>. Из данных статистики очевидно: уже на первом этапе уголовного процесса создается нередко непреодолимое препятствие реализации конституционного права человека на судебную защиту. С другой стороны, нынешняя регламентация возбуждения уголовного дела дает основание говорить о массиве противоречий, влияющих на уровень деятельности органов предварительного расследования на означенном этапе работы. На это обстоятельство обращено постоянное внимание ученых, предлагающих время от времени внесение изменений и дополнений в соответствующие статьи Раздела VII УПК, регулирующие начало производства по уголовному делу.

Весьма противоречив уголовно-процессуальный закон в части защиты прав и законных интересов лиц, так или иначе вовлеченных в орбиту уголовно-процессуальных отношений на начальном этапе судопроизводства. Часть 1.1 ст. 144 УПК устанавливает: лицам, участвующим в производстве процессуальных действий при проверке сообщения о

---

<sup>2</sup> Официальный сайт Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Available at: URL: <https://epp.genproc.gov.ru/> (дата обращения: 17.01.2024)

преступлении, разъясняются их права и обязанности, предусмотренные УПК. Им обеспечивается возможность осуществления этих прав в той части, в которой процессуальные действия и процессуальные решения затрагивают их интересы, в том числе не свидетельствовать против себя, своей супруги и близких родственников, круг которых определен п. 4 ст. 5 УПК, пользоваться услугами адвоката. Проблема в том, что закон не отвечает на вопрос: каково процессуальное положение этих лиц. Соответствующее процессуальное положение лица, вовлеченные в процесс, приобретают только в рамках возбужденного уголовного дела (Раздел II УПК). Защищенность прав и свобод человека без четкого определения его правового положения остается под большим сомнением. Здесь заложено главное противоречие между заявленными целевыми направлениями уголовного судопроизводства и положением вещей.

Размышления о проблемах теории и практики стадии возбуждения уголовного дела, анализ возбуждения уголовного дела как института уголовно-процессуального права с многократными изменениями его правового режима дают основание говорить, что процессуальный механизм стадии не отвечает требованиям назначения уголовного судопроизводства, закрепленным в ст. 6 УПК. Нестабильность закона, связанная с бесконечными изменениями регламентации порядка производства в рамках стадии — одна из причин неэффективности уголовно-процессуальной деятельности.

Обосновывая структуризацию подразделений в праве (норм, их элементов, правовых институтов, отраслей права), выдающийся ученый, член-корреспондент РАН С.С. Алексеев утверждал: его подразделения могут быть лишь такие образования, которые обладают двумя важнейшими признаками, во-первых, цельностью («нерасчленяемостью целого») и, во-вторых, способностью явления взаимодействовать с другими явлениями на соответствующем уровне. Первое, по его мысли, означает, что «все части данного явления связаны такой степенью внутренней организации, общности, которая делает их нерасторжимыми, образующими свою прочную системную структуру», второе означает такое взаимодействие, «в результате которого оно вместе с иными явлениями образует структуру следующего, более высокого уровня» [Алексеев С.С., 2010: 22]. Досудебное производство, рассматриваемое как своеобразная система уголовного процесса, включает две стадии, которые, в свою очередь, также рассматриваются как его самостоятельные системы (или подсистемы). С другой стороны, досудебное производство может рассматриваться как институт уголовно-процессуального права, так как обладает всеми его признаками: оно обусловлено особенностями функционального назначения, призванного обеспечить правовое регулиро-

вание особого круга отношений, выделяемых внутри предмета отрасли права в силу их однородности и относительной самостоятельности; обладает внутренней организацией; его нормы объединены устойчивыми закономерными связями.

На протяжении истории развития российского уголовного процесса система досудебного производства изменялась множеством раз. Порядок досудебного производства по Уставу уголовного судопроизводства 1864 года (далее — УУС) в форме предварительного следствия охватывался Разделом вторым, включавшим 12 глав. Содержание их было направлено на регламентацию участия полиции, обязанностей и «степени власти прокуроров и их товарищей», условий производства предварительного следствия, регламентацию законных поводов «к началу следствия»; порядка следственных действий и иных способов исследования обстоятельств дела, процедуры представления обвиняемого к следствию; требований к протоколам предварительного следствия; мер пресечения и порядка их применения; заключения следствия, мер и порядка привлечения к ответственности полицейских чинов и судебных врачей по следственным действиям, а также порядка обжалования следственных действий и рассмотрения жалоб. Реформирование порядка досудебного производства в дальнейшем было связано с изменениями государственного устройства, при этом обоснование нововведений не всегда возможно проследить, однако до определенного времени форма досудебного производства предполагала единство института.

С.С. Алексеев отмечал, что структура правового института, как и всех других правовых общностей, «характеризуется не только определенным строением, дифференцированностью нормативного материала, но и интегрированностью, своим законом связи элементов, пусть и не таким жестким, как в нормативном предписании, но все же выражающим системную целостность, стойкую композицию элементов» [Алексеев С.С., 2010: 108]. Разработанные С.С. Алексеевым характеристики правового института лежат в основе понимания этого правового явления и являются отправной точкой анализа любого института как набора нормативных предписаний, регулирующих область общественных отношений внутри той или иной отрасли права.

Выделение в рамках досудебного производства относительно самостоятельного этапа, связанного с регламентацией начала производства по уголовному делу в виде стадии возбуждения уголовного дела, породило разделение его на две части, функциональные задачи которых в теории определялись как специфически-самостоятельные. Выделенные этапы досудебного производства обладали отличительными чертами субъектных составов, отличался их процессуальный режим (в момент

образования стадии возбуждения уголовного дела в законе был установлен жесткий запрет на производство следственных действий за исключением осмотра места происшествия), названные этапы завершались принятием самостоятельных итоговых решений.

Но, принимая решение о регламентации досудебного производства в этом новом режиме, законодатель недостаточно позаботился о законодательной формулировке задач каждой из выделенных стадий, о процессуальном положении участников стадии возбуждения уголовного дела, их правовой защищенности, о регламентации порядка принятия и регистрации сообщений о совершенном или готовящемся преступлении. Производство, связанное с получением сообщения о преступлении и его последующей доследственной проверкой, было конгломератом действий, в большой степени не подпадающих под понятие уголовно-процессуальных, поскольку они не были регламентированы нормами уголовно-процессуального закона. Это было одним из серьезных противоречий регламентации института: оно нарушало общетеоретическое понятие о правовом институте как об «определенном строении» нормативного материала, «выражающем системную целостность, стойкую композицию элементов» в рамках отрасли права.

Последующие бесчисленные изменения в правовом регулировании стадии возбуждения уголовного дела также не привели к позитивным сдвигам. В разные времена в дискуссиях по проблемам развития данной стадии ученые обращали внимание преимущественно на правовое регулирование ее процессуального порядка, предлагая ради его совершенствования внедрение в процедуру проверки сообщений о преступлении все большего количества процессуальных, в том числе и следственных действий. Совершенству пределов нет: ныне эта стадия приобрела вид мини-стадии предварительного расследования. Увеличение сроков предварительной проверки материалов, устанавливаемых законодателем в зависимости от разного рода обстоятельств, легализация дополнительной предварительной проверки материалов (в отличие от УПК РСФСР 1960 г.), все более сближает две стадии досудебного производства. Стадия предварительного расследования также не обойдена вниманием законодателя: изменения ее содержания касаются статуса властных субъектов, круга их полномочий, порядка их взаимодействия, вопросов подследственности, внедрения дифференцированных форм производства по делу (это относится и к дознанию, и к предварительному следствию), время от времени появляются новые основания прекращения уголовного дела и т.п.

В рамках обсуждения проблем стадии возбуждения уголовного дела постоянным становится мотив реорганизации досудебного про-



изводства: см., например, материалы большой дискуссии на страницах одного из научных журналов<sup>3</sup>.

## **2. Структура досудебного производства: закон, теория, практика**

Обосновывая юридическое своеобразие подразделений структуры права, С.С. Алексеев писал, что оно выражается в показателях тройного рода: это регулятивные свойства (метод регулирования, приемы воздействия, механизм и др.), интеллектуально-волевое содержание (принципы права, общие положения и пр.) и внешняя форма права (известная обособленность в законодательстве). Он отмечал при этом возможность «юридического своеобразия структурных черт тех или иных подразделений правовой системы». Характеризуя особенности структуры права, С.С. Алексеев обращал внимание на то, что основное значение в структуре права имеют функциональные связи между структурными подразделениями, выделяя среди них связи координации, выражающие единство права как целостную систему, и проявляющиеся, когда юридические нормы действуют в сочетании. К примеру, единство в процессе функционирования регулятивных и охранительных норм, норм общих и специализированных, норм материальных и процессуальных [Алексеев С.С., 2010: 24, 38–39]. В этом плане возбуждение уголовного дела весьма сложно оторвать от предварительного расследования: стадии обречены на единство процессуальных действий, исходя из общности задач органов расследования. Единными являются для этих стадий и методы правового регулирования, и приемы воздействия на общественные отношения, общими для них являются и принципы уголовного судопроизводства. Искусственный отрыв стадии возбуждения уголовного дела от единой общности — досудебного производства — привел на практике к разрыву времени действий на разных стадиях, к ограниченности возможностей расследования обстоятельств дела «по горячим следам», к незащищенности участников данной стадии в отсутствие в установленном законом правового положения этих лиц. При этом доследственные проверки материалов по поступившим сообщениям с неограниченными ныне законом возможностями их продления нередко приводят к утрате доказательств по уголовному делу.

Вместе с тем законодатель так и не разрешил в УПК проблему порядка приема и регистрации сообщений о совершенном (готовящемся) преступлении. Поступившее сообщение, содержащее информацию о

---

<sup>3</sup> См.: Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2013. № 4 (9); 2014. № 1 (12).

совершенном или готовящемся преступлении, фиксируется по правилам, установленным не УПК, а ведомственными нормативными актами. Прежде всего это совместный приказ Генеральной прокуратуры № 39, МВД № 1070, МЧС № 1021, Минюста № 253, ФСБ № 780, Минэкономразвития № 353, ФСКН № 399 от 29.12.2005 «О едином учете преступлений» вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке организации регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и предоставления учетных документов» (приказ действует с изменениями на 15.10. 2019). Но это не единственный ведомственный нормативный документ, регулирующий указанные вопросы. В соответствии с данным приказом федеральные органы, утвердившие Типовое положение, с учетом особенностей своей деятельности издают ведомственные инструкции по вопросам приема, регистрации, проверки сообщений о преступлениях и ведомственного контроля за этой деятельностью, не противоречащие федеральным законам и настоящему Положению.

Каждый орган, расследующий преступления, издает внутренние приказы, основанные на совместном приказе, частично дублируя его, частично внося своеобразие в понимание своих задач. Перечень их значителен: приказ Следственного комитета России от 11.10.2012 № 72 «Об организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях в следственных органах (следственных подразделениях) системы Следственного комитета Российской Федерации»; приказ МВД от 29.08.2014 № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях»; приказ ФСБ от 16.05.2006 № 205 «Об утверждении Инструкции по организации в органах Федеральной службы безопасности приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях и иной информации о преступлениях и событиях, угрожающих личной и общественной безопасности»; приказ от 11.07.2006 № 250 «Об утверждении Инструкции о приеме, регистрации и проверке в учреждениях и органах Уголовно-исполнительной системы сообщений о преступлениях и происшествиях»; приказ МЧС от 02.05.2006 № 270 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях и иных происшествиях в органах Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бед-

ствий»; приказ Минюста от 02.05.2006 № 139 «Об утверждении Инструкции о едином порядке организации приема, регистрации и проверки в Федеральной службе судебных приставов сообщений о преступлениях»; приказ ФТС от 12.01.2007 № 23 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и проверки в таможенных органах Российской Федерации сообщений о преступлениях».

Иначе говоря, каждый из названных органов имеет инструкцию, которая должна определять специфику его деятельности. С позиций единства задач, стоящих перед органами предварительного расследования на начальном этапе производства по делу, важность единообразия требований а главное — контроля за выполнением этих требований, следует, что при подобном правовом регулировании достижение этого единообразия находится под вопросом. Разночтения в названных ведомственных документах, казалось бы, не столь глубоки, поскольку касаются разъяснений терминологии, процедурных моментов, вытекающих из специфики задач, решаемых этими структурами, и полномочий должностных лиц разного уровня, но едва ли оправдана множественность инструктивных положений и разнородность ведомственных нормативных предписаний.

Рассогласованность отдельных частей досудебного производства проявляется, по мнению отдельных ученых, и в другом. Так, И.С. Дикарев, обращая внимание на то, что реформа досудебного производства 2007 г., изменив статус прокурора в уголовном процессе, не была доведена до логического завершения, считает, что «стадия предварительного расследования в современных условиях не обладает внутренним единством. Образующие ее этапы — расследование уголовного дела следователем и деятельность прокурора по поступившему к нему с обвинительным заключением уголовному делу — характеризуются различными (несовпадающими) признаками, что прямо указывает на необоснованность объединения этих этапов в рамках одной стадии. Каждый из них соответствует признакам самостоятельной стадии уголовного процесса». В связи со сказанным названный автор предлагает внести коррективы в УПК, выделив в структуре досудебного производства не две (как сейчас), а три стадии [Дикарев И.С., 2017: 117–122].

Возражая И.С. Дикареву, следует обратить внимание на то, что деятельность прокурора по поступившему к нему с обвинительным заключением уголовному делу в соответствии со ст. 221 УПК все же является логическим завершением стадии предварительного расследования, поскольку итог всей работы, дающий основание убедиться в выполнении задач, возлагаемых на данный этап производства по уголовному делу, подводится на основании выводов прокурора — субъекта уголовного преследования, наделенного властными полномочиями надзора за

соблюдением уголовно-процессуального закона. Завершение уголовно-процессуальной деятельности, связанной с установлением обстоятельств совершенного (готовящегося) преступления и привлечения лица в качестве обвиняемого по делу (с предварительным выводом органов расследования о его виновности в совершении инкриминируемого ему преступления), не может быть неконтролируемым актом: прокурор поддерживает обвинение в суде.

Формирование позиции прокурора строится на материалах предварительного расследования и не иначе. Работа прокурора, касающаяся утверждения обвинительного заключения (ч.1 ст. 221 УПК), с одной стороны, связана с формированием его внутреннего убеждения по уголовному делу, с другой — с проверкой доброкачественности собранной органами расследования доказательственной информации. Обе стороны этой деятельности прокурора взаимосвязаны: они обеспечивают качество поддерживаемого в суде обвинения. Кроме того, не исключена возможность вывода прокурора о необходимости прекращения уголовного дела, и тогда перспектива производства по уголовному делу будет блокирована.

Вновь обращаясь к истории, следует отметить, что Устав уголовного судопроизводства относил вопросы, связанные с окончанием досудебного производства, в ведение прокурора окружного суда, который был обязан рассмотреть «подлежит ли дело ведению прокурорской власти»; произведено ли следствие с надлежащей полнотой и следует ли обвиняемого предать суду или же дело о нем должно быть прекращено или приостановлено (ст. 510 УУС). При очевидной неполноте произведенного следствия, не представляющей возможности составить правильное заключение о существовании дела, прокурору имел «право потребовать дополнительные сведения, или обратиться к доследованию» (ст. 512 УУС). По ст. 519 УУС заключение прокурора о предании обвиняемого суду излагалось в форме обвинительного акта. Вероятно, исходя из этого, некоторые ученые и предлагают возможность выведения этого этапа досудебного производства из стадии предварительного расследования в самостоятельную стадию, рассматривая ее как предание обвиняемого суду [Манова Н.С., Францифоров Ю.Ф., 2003: 35–37].

Анализируя проблемы досудебного производства, С.Б. Россинский замечает: «Ввиду специфического характера стадии возбуждения уголовного дела, ее нахождения как бы в «предпроцессуальном» поле, то есть до принятия решения, определяющего полноценное «открытие» нового досудебного производства, данному этапу уголовно-процессуальной деятельности традиционно были и остаются присущи достаточно серьезные доктринальные и нормативно-правовые противоречия, вызывающие на протяжении длительного времени большие затруднения в повседневной следственной практике» [Россинский С.Б., 2021: 134]. Уже давно обраще-

но внимание на то, что в условиях запрета на производство необходимых для закрепления следов преступления следственных действий в стадии возбуждения уголовного дела и замена их способами, которые не носят процессуального характера, ведут в последующем к необходимости повторного получения доказательств, что увеличивает объем работы и не обеспечивает надежной защиты прав участников уголовного процесса.

Нарушение сроков проверки, необоснованные отказы возбуждения уголовных дел, отдавая перспективу раскрытия преступления и установление виновного лица, отдаляет (если не перечеркивает) и основную цель уголовного судопроизводства, направленную на защиту прав потерпевших. Вот один из примеров. Первым кассационным судом общей юрисдикции в определении от 28.09.2022 № 88-23788/2022 установлено, что проверка сообщения о преступлении осуществлялась 9 лет<sup>4</sup>. Другой пример: в кассационном определении Первого кассационного суда общей юрисдикции от 11.04.2022 № 88а-10098/2022 по делу № 3а-570/2021 установлено, что в течение четырех лет было вынесено 12 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, раз за разом отменяемых прокуратурой<sup>5</sup>.

Неповоротливость государственной машины, действующей в рамках порядка возбуждения уголовного дела, обсуждается давно. В 2012 году расширенная рабочая группа при Министре внутренних дел подготовила предложения о реформировании органов внутренних дел. Предусматривалась отмена института «отказных материалов», обязательность оценивания действий сотрудников полиции заявителями, использование штатных психологов и психологов-волонтеров из общественных организаций при работе с потерпевшими от преступлений при приеме заявлений, совершенствование осведомления потерпевших о принятых по их заявлениям мерах<sup>6</sup>. Но, как говорится, воз и ныне там.

### **3. Вопросы реформирования досудебного производства**

Данная тематика обсуждается в юридическом сообществе часто. В ходе дискуссии о стадиях возбуждения уголовного дела выдвинут ряд

---

<sup>4</sup> Первый кассационный суд общей юрисдикции. Кассационное определение от 28.09.2022 № 88-23788/2022 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>5</sup> Первый кассационный суд общей юрисдикции. Кассационное определение от 11.04.2022 № 88а-10098/2022 по делу № 3а-570/2021 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>6</sup> Расширенная рабочая группа при Министре внутренних дел РФ по дальнейшему реформированию органов внутренних дел Российской Федерации. Дорожная карта. 2012. Available at: URL: file:///C:/Users/Lenovo/Desktop/Dorozhnaja%20karta%20(4)%20(1).pdf (дата обращения: 25.03.2024)

предложений, направленных на их решение. Предложения эти условно можно разделить на три основные группы. Одни из них направлены на совершенствование стадии путем оптимизации установленного порядка проведения досудебной проверки (В.А. Азаров, В.А. Лазарева, М.В. Кардашевская и др.), в том числе включая предложения о внедрении в процедуру дополнительных следственных действий либо признании доказательствами результатов ОРД (А.М. Багмет, Ю.П. Боруленков и др.). Так, профессор В.А. Азаров делает вывод, что «двойственность постановки обсуждаемой проблемы должна быть снята в пользу «совершенствования правовых основ стадии возбуждения уголовного дела». Вопрос о возможном ее «отмирании» поставлен несколько преждевременно [Азаров В.А., 2014: 25]. А.М. Багмет, анализируя означенную проблему, предлагает внесение в УПК изменений, направленных на совершенствование стадии возбуждения уголовного дела, в том числе на разрешение допроса до возбуждения уголовного дела, на полное устранение вмешательства прокурора в следственную деятельность [Багмет А.М., 2014: 32].

В других доктринальных работах говорится о взвешенном подходе к предложениям о реорганизации досудебной стадии уголовного судопроизводства и увеличении роли прокурора в уголовном судопроизводстве [Боруленков Ю.П., 2014: 33–39]. Н.Г. Стойко считает, что стадия возбуждения уголовного дела «должна соответствовать первоначальному замыслу законодателя и в существенном реформировании не нуждается» [Стойко Н.Г., 2014:173]. Следует заметить, что позиция ученых, отстаивающих необходимость сохранения стадии как обязательного и неотъемлемого атрибута производства по уголовным делам, неоднородна и в другом: в суждениях некоторых ученых: А.В. Гриненко, Н.А. Подольного, А.А. Тарасова звучат сомнения ввиду значительного количества негативных явлений следственной практики, сопряженных с нарушением прав человека.

Вторая группа предложений направлена на отказ от стадии возбуждения уголовного дела как самостоятельного этапа производства по уголовным делам с предложением о полном реформировании досудебного производства и возвращении к институту следственных судей по образцу Устава уголовного судопроизводства 1864 г. Например, О.Л. Васильев апеллирует в своих трудах к истории следствия, когда судебный следователь в уголовном процессе олицетворял судебную власть, а административную власть — полиция. Оптимальным с его точки зрения решения всего комплекса рассматриваемых проблем является вариант, при котором соблюдаются ясно очерченные границы между дознанием и следствием (следствию в обязательном порядке предшествует дознание

по всем категориям преступлений). О.Л. Васильев убежден в необходимости возврата к институту судебного следователя, считая, что дореволюционная история российского уголовного процесса и зарубежный процессуальный опыт свидетельствуют о жизнеспособности данного варианта организационного построения следственного аппарата [Васильев О.Л., 2017: 334–336]. Безусловно, идея подобного реформирования досудебного производства имеет право на существование. Но будем реалистами: безоговорочный возврат к институту судебных следователей едва ли возможен, поскольку он потребует коренной перестройки многих устоявшихся уголовно-процессуальных институтов.

Сформулированная автором настоящей статьи впервые еще в 1989 году позиция о несостоятельности стадии возбуждения уголовного дела как самостоятельного этапа досудебного производства на научно-практической конференции в Томском университете, встреченная тогда шквальной критикой, ныне оказалась востребованной. Ее поддерживает целый ряд ученых (В.В. Бычков, И.С. Дикарев, Б.Я. Гаврилов, В.В. Кожокар, С.Б. Россинский и др.). Однако большинство предлагаемых моделей реформирования досудебного производства не содержит ответа на главный вопрос: каков механизм разграничения поступающих в органы сообщений и заявлений, содержащих признаки преступления и не содержащих таковых, кто и каким образом будет оценивать поступающие в органы сведения, отсеивая информацию, не отвечающую требованиям с точки зрения уголовного закона. Решение этого вопроса отдается на откуп ведомственным инструкциям. Это означает, с одной стороны, возможность административного произвола, а с другой — невозможность обжалования принятого решения в уголовно-процессуальном порядке.

В развитие идеи отказа от стадии возбуждения уголовного дела как самостоятельного этапа уголовного процесса автором статьи была предложена модель, направленная на алгоритмизацию начального этапа досудебного производства и предполагающая последовательность установленных законом процессуальных действий, которые шаг за шагом обеспечивали бы поступательность и логическую продуманность принимаемых решений. В данной модели предусматривается пошаговое движение информации, поступившей в органы предварительного расследования и точная регламентация последовательности процессуальных действий. Алгоритм начального этапа уголовно-процессуального производства должен прежде всего предполагать регулируемость единого порядка приема и регистрации заявлений и сообщений, поступивших в правоохранительные органы. Первым шагом в рамках предлагаемой процедуры должна быть регистрация поступившего сообщения,

четко определенная уголовно-процессуальным законом, но не ведомственными актами. Решение этой задачи в условиях развития цифровых технологий может и должно быть обеспечено специальной компьютерной программой, позволяющей «размежевывать» поступающие сообщения на те, которые указывают на признаки преступления, и на иные сообщения, не подпадающие под эти характеристики. Установка программного обеспечения вместе с тем позволит отслеживать всю цепочку предпринятых должностными лицами процессуальных действий, связанных с приемом и регистрацией сообщений с последующей передачей информации по подследственности.

Следующим шагом в предлагаемом алгоритме должно быть решение следователя (дознателя) о принятии материалов к производству, которое должно стать собственно началом производства расследования. Отказавшись от возбуждения уголовного дела по факту, приняв материалы к производству, начиная расследование, используя при этом весь возможный инструментарий, с момента получения сообщения (заявления) о совершенном (готовящемся) преступлении и принятия материалов к своему производству, собрав необходимые доказательства причастности лица к совершению преступления, органы предварительного расследования могли бы вынести акт возбуждения уголовного преследования данного лица. Это стало бы третьим шагом в рамках предлагаемого алгоритма действий на начальном этапе производства. Одновременно должен быть изменен коренным образом алгоритм действий прокурора: он не должен быть ходатаем перед руководителями следственных органов разных рангов. Напротив, руководитель следственного органа в случае несогласия с требованиями прокурора об устранении нарушений должен, по логике вещей, обращаться к вышестоящему прокурору, отстаивая и аргументируя свою позицию. Решение вышестоящего прокурора в этом споре должно быть окончательным.

В дискуссиях обсуждается опыт отказа от регламентации стадии возбуждения уголовного дела в странах постсоветского пространства. К примеру, досудебное производство по уголовно-процессуальному закону Латвии начинается принятием постановления, содержащим указание на повод и основание для его начала; краткое описание деяния; указанием на лицо, против которого начат процесс (если таковое известно); учреждение или лицо, которому поручено расследование (ст. 372)<sup>7</sup>. По УПК Эстонии (ст. 193) уголовное судопроизводство начинается путем совершения первого следственного или иного процессуального дей-

---

<sup>7</sup> Уголовно-процессуальный закон Латвийской Республики (принят 21.04.2005). Available at: URL: [http://www.pravo.lv/likumi/29\\_upz.html](http://www.pravo.lv/likumi/29_upz.html) (дата обращения: 01.06.2019)



ствия, если для этого имеются повод и основание и отсутствуют обстоятельства, исключающие производство по уголовному делу<sup>8</sup>. Отказ от процессуального порядка возбуждения уголовных дел в бывших советских республиках, Л.В. Головкин именует «десоветизацией», подчеркивая при этом, что «стадия возбуждения уголовного дела, с которой якобы должен начинаться уголовный процесс, представляет собой один из самых неудачных рудиментов советского уголовного процесса» [Головкин Л.В., 2011: 11].

Нововведения в ряде стран (Украина, Казахстан, Кыргызская Республика), связанные с упразднением стадии возбуждения уголовного дела, юридическая общественность этих стран оценивает неодинаково. Наряду с позитивными акцентами оценки отмечаются и негативные последствия, например: перегрузка следственных органов из-за отсутствия фильтра информации, которая не содержит сведений о событии преступления [Деришев Ю.В., Нурмагомбетов А.С., 2015: 26]. В других случаях отмечается, что произошла лишь замена отказа в возбуждении уголовного дела на его прекращение, обращается внимание на неразрешенность проблемы защиты прав потерпевших и т.п. [Корж В.П., 2013: 170–172].

Многообразие научных позиций, связанных с убежденностью их авторов в необходимости реформирования начального этапа производства по уголовному делу, свидетельствует о серьезных проблемах регламентации досудебного производства. И это требует углубленного анализа обсуждаемых проблем.

## Заключение

Нарушение сроков производства, необоснованные отказы возбуждения уголовных дел отдаляют перспективу раскрытия преступления и установление виновного лица, перечеркивая основную цель уголовного судопроизводства, направленную на защиту прав потерпевших. В.С. Шадрин в связи с этим замечает: «Особого внимания прокурора заслуживает обеспечение законности решений органов предварительного расследования об отказе в возбуждении уголовного дела... Анализ практики свидетельствует: мотивами принятия незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела обычно выступают стремление укрыть преступление от учета, нежелание заниматься трудоемким рас-

---

<sup>8</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Эстонии (принят 12.02.2003). Available at: <https://www.juristaitab.ee/sites/www.juristaitab.ee/files/elfinder/ru-seadused/.pdf> (дата обращения: 01.06.2019)

следованием по уголовному делу, заранее определяемому как не имеющее «судебной перспективы», и т.п. Не исключены случаи и сознательной фальсификации результатов проверки сообщения о преступлении» [Шадрин В.С., 2015: 180–181].

Отказ от стадии возбуждения уголовного дела, препятствующей активному ходу расследования ввиду сохраняющихся ограничений производства следственных действий, даст возможность действовать оперативно, незамедлительно осуществляя производство неотложных следственных действий. Реформирование досудебного производства в этом направлении освободит следователя от дублирования следственных действий, от бесконечного повторения процедур проверочных действий, правовая природа которых законом не определена, что, в свою очередь, оградит лиц, вовлеченных в сферу уголовного судопроизводства на начальном его этапе, от произвола властных субъектов. Возможности следствия действовать оперативно, по горячим следам, дадут больше шансов на обнаружение следов преступной деятельности, нежели бесконечно продолжаемые и продлеваемые под разнообразными предлогами досудебные проверки, не обеспеченные набором действенных процессуальных способов получения доказательственной информации.



#### **Список источников**

1. Азаров В.А. О совершенствовании правовых основ (или возможном отмирании) стадии возбуждения уголовного дела // Библиотека криминалиста. 2014. № 1. С. 20–26.
2. Алексеев С.С. Собрание сочинений. Т. 2: Специальные вопросы правоведения. М.: Статут, 2010. 471 с.
3. Багмет А.М. К вопросу о совершенствовании стадии возбуждения уголовного дела // Библиотека криминалиста. 2014. № 1. С. 27–32.
4. Боруленков Ю.П. О полномочиях прокурора на стадии возбуждения уголовного дела // Библиотека криминалиста. 2014. № 1. С. 33–40.
5. Васильев О.Л. Справедливость на досудебных стадиях уголовного процесса. М.: Юрлитинформ, 2017. 343 с.
6. Головкин Л.В. Казахстан: десоветизация уголовного процесса. Отказ от стадии возбуждения уголовного дела // Уголовное судопроизводство. 2011. № 4. С. 10–13.
7. Деришев Ю.В., Нурмагомбетов А.С. Реформа досудебного производства по новейшему уголовно-процессуальному законодательству Республики Казахстан // Научный вестник Омской академии МВД. 2015. № 3. С. 26–29.
8. Дикарев И.С. Модернизация системы досудебного производства в уголовном процессе // Legal Concept–Правовая парадигма. 2017. № 2. С. 117–122.
9. Жогин Н.В., Фаткуллин Ф.Н. Возбуждение уголовного дела. М.: Гос. изд. юрид. лит., 1961. 207 с.

10. Корж В.П. Проблемы расследования преступлений в условиях нового Уголовно-процессуального кодекса Украины // Актуальные проблемы расследования преступлений: материалы международной конференции (Москва, 2013). М.: Буки Веди, 2013. С. 170–174.
11. Манова Н.С., Францифоров Ю.В. Процессуальная природа деятельности прокурора при окончании досудебного производства // Российский следователь. 2003. № 8. С. 35–37.
12. Полянский Н.Н. Очерк развития советской науки уголовного процесса. М.: Изд-во Академии наук СССР, 1960. 212 с.
13. Россинский С.Б. Стадия возбуждения уголовного дела: безоговорочно упразднить либо попытаться понять подлинные причины ее возникновения? // Актуальные проблемы российского права. 2021. № 6. С. 133–139.
14. Стойко Н.Г. Возбуждение уголовного дела: замысел законодателя и его реализация // Библиотека криминалиста. 2014. №1. С. 168–173.
15. Чельцов М.А. Советский уголовный процесс. М.: Изд-во Министерства юстиции СССР, 1948. 624 с.
16. Шадрин В.С. Прокурорская деятельность в стадии возбуждения уголовного дела / Актуальные вопросы прокурорской деятельности: лекции. СПб: Санкт-Петербургский юридический институт Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2015. 239 с.



## References

1. Azarov V.A. (2014) Improvement of the legal framework (or the possible «death» of stage of initiation of a criminal case. *Biblioteka kriminalista*=Library of Criminalist, no. 1, pp. 20–26 (in Russ.)
2. Alekseev S.S. (2010) Collected works. Vol. 2. Special issues of jurisprudence. Moscow: Statut, 471 p. (in Russ.)
3. Bagmet A.M. (2014) On improving stage of initiating case. *Biblioteka kriminalista*=Library of Criminalist, no. 1, pp. 27–32 (in Russ.)
4. Borulenkov Yu. P. (2014) Powers of the prosecutor at the initiation of a criminal case. *Biblioteka kriminalista*=Library of Criminalist, no.1, pp. 33–39. (in Russ.)
5. Cheltsov M.A. (1948) *The Soviet criminal trial*. Moscow: Izdatelstvo juridicheskoi literatury, 624 p. (in Russ.)
6. Derishev Yu.V., Nurmagombetov A.S. (2015) Reform of pre-trial proceedings according to the recent legislation of Kazakhstan. *Nauchnyy vestnik Omskoy akademii MVD*=Scholar Bulletin of Omsk Academy of the Internal Ministry, no. 3, pp. 26–29 (in Russ.)
7. Dikarev I.S. (2017) Modernization of pre-trial proceedings in criminal proceedings. *Legal Concept, Pravovaya paradigma*=Legal Concept, Legal Paradigm, vol. 16, no. 2, pp. 117–122 (in Russ.)
8. Golovko L.V. (2011) Kazakhstan: de-Sovietization of the criminal process. Refusal from initiation of a criminal case. *Ugolovnoye sudoproizvodstvo*=Criminal Proceedings, no. 4, p. 11 (in Russ.)
9. Korzh V.P. (2013) Investigation in the new Criminal Procedure Code of Ukraine. In: Current issues of crime investigation. Papers of international conference. Moscow: Buki Vedi, pp. 170–174 (in Russ.)

10. Manova N.S., Franciforov Yu. F. (2003) Procedural nature of the prosecutor's activity at the end of pre-trial proceedings. *Rossiyskiy sledovatel'*=Russian Investigator, no. 8, pp. 35–37 (in Russ.)
  11. Polyansky N.N. (1960) *An overview of the Soviet doctrine of criminal procedure*. Moscow: Academy of Sciences Press, 212 p. (in Russ.)
  12. Rossinsky S.B. (2021) Initiation of a criminal case: unconditionally abolish or try to understand true causes of its occurrence? *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava*=Current Aspects of Russian Law, vol. 16, no. 6, pp. 133–139 (in Russ.)
  13. Shadrin V.S. (2015) Prosecutorial activity at the stage of initiating case. In: *Issues of prosecutorial activity: lectures*. Saint Petersburg: General Prosecutor's Office Law Institute Press, 238 p. (in Russ.)
  14. Stoiko N.G. (2014) Initiating case: legislator's plan and its implementation. *Biblioteka kriminalista*=Library of Criminalist, no. 1, pp. 168–173 (in Russ.)
  15. Vasiliev O.L. (2017) *Justice at the pre-trial stages of the criminal process*. Moscow: Yurlitinform, 343 p. (in Russ.)
  16. Zhogin N.V., Fatkullin F.N. (1961) *Initiation of a criminal case*. Moscow: Juridicheskaya literatura., 207 p. (in Russ.)
- 

**Информация об авторе:**

Л. М. Володина — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации.

**Information about the author:**

L.M. Volodina — Doctor of Sciences (Law), Professor, Honored Jurist of the Russian Federation.

Статья поступила в редакцию 11.03.2024; одобрена после рецензирования 30.04.2024; принята к публикации 30.04.2024.

The article was submitted to editorial office 11.03.2024; approved after reviewing 30.04.2024; accepted for publication 30.04.2024.