

## РОССИЙСКОЕ ДОСУДЕБНОЕ ПРОИЗВОДСТВО И МЕРЫ ПО ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ: МНЕНИЕ УЧЕНОГО И ПРАКТИКА

**Борис Гаврилов**

*доктор юридических наук  
профессор кафедры управления органами  
расследования преступлений  
Академии управления МВД России,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
генерал-майор юстиции (в отставке)*

Внесение, особенно в последнее десятилетие, многочисленных изменений в уголовно-процессуальное законодательство, не всегда носящих системный характер, а в ряде случаев – противоречащих как конституционным основам, так и нормам действующего законодательства поставило перед законодателем и представителями юридической науки задачу выработки концепции дальнейшего развития уголовно-процессуального законодательства. В целом вопросы развития уголовной политики обсуждались на Парламентских слушаниях в Совете Федерации РФ 18 ноября 2013 года. О необходимости разработки концепции развития досудебного производства активная научная дискуссия с участием практикующих юристов имела место 24 июня 2014 г. на заседании «круглого» стола в Совете Федерации РФ, на Бабаевских чтениях, организованных Нижегородской Академией МВД России и Нижегородской правовой академией Минюста России в мае 2015 г., Кутафинских чтениях в апреле 2016 г. и ряде других научных форумов.

Это обуславливается и тем обстоятельством, что, несмотря на произошедшие в России за три последних десятилетия экономические и социально-правовые изменения, современное уголовное судопроизводство, в т.ч. его досудебная составляющая содержит в своей основе отдельные положения УПК РСФСР 1922 и 1960 гг., являющиеся сегодня чрезвычайно бюрократизированными и существенно затратными при их недостаточной эффективности. На эти же обстоятельства в Доктринальной модели уголовно-процессуального доказательственного права в Российской Федерации указывает и профессор А.С. Александров<sup>1</sup>.

Одновременно законодатель вследствие оказываемого на него «давления» со стороны правоохранительных и судебных органов, в том числе названной профессором В.П. Божьевым «тихой революцией» Конституционного Суда РФ<sup>2</sup>, неоднократно допускал принятие в УПК РФ поправок, носящих характер контрреформ (например, фактическое возвращение в УПК РФ положений ст.205 УПК РСФСР, регламентирующей правила изложения в обвинительном заключении

<sup>1</sup> Доктринальная модель уголовно-процессуального доказательственного права Российской Федерации и комментарий к ней / под ред. А.С. Александрова. – М.: Юрлитинформ, 2015. – С.304.

<sup>2</sup> **Божьев В.П.** «Тихая революция» Конституционного суда в уголовном процессе Российской Федерации//Избранные труды. – М.: Юрайт, 2010, с.303-415.

доказательств; расширение оснований возвращения судом уголовного дела прокурору<sup>1</sup> (*фактически, на дополнительное расследование – выделено Б.Г.*) и ряд других.

В силу указанных и ряда других причин досудебное производство не способно в полной мере обеспечить реализацию задач, сформулированных в ст.6 УПК РФ, как назначение уголовного судопроизводства, основной из которых является борьба с преступностью, кризисное состояние которой налицо как в уголовно-правовом, так и уголовно-процессуальном законодательстве<sup>2</sup>.

При разработке предложений по совершенствованию процессуального законодательства, регламентирующего досудебную стадию, автор в качестве одного из основных факторов учитывал, что деятельность правоохранительных органов, основную составляющую которых представляют органы внутренних дел Российской Федерации, осуществляется в условиях осложнения криминогенной обстановки, обусловленной в числе других причин значительным увеличением за последние 10 лет (с 19,3 млн. в 2006 г. до 30,7 млн. в 2015 г.) количества зарегистрированных сообщений о преступлениях, административных правонарушениях и иных происшествиях и, соответственно, возрастанием в 2015 году в целом объема процессуальной деятельности до 2,2 млн. возбужденных уголовных дел и 6.9 млн. процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, а всего 9,1 млн. (которая по сравнению с 1992 г. возросла более, чем в 2 раза, констатируя при этом негативную роль в этом стадии возбуждения уголовного дела, о чем подробно изложено в предшествующем номере данного журнала.

Среди актуальных проблем правоприменения в послепроцессуальные годы следует выделить *процессуальные сроки расследования*. В связи с введением в УПК РФ нормы-принципа (ст.6.1 ) о разумном сроке уголовного судопроизводства и в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда от 29.03.2016 № 11<sup>3</sup> в части разумного срока уголовного судопроизводства в 4 года, представляется необходимым привести в соответствие с указанными правовыми факторами предусмотренный ч. 1 ст.162 УПК РФ двухмесячный срок предварительного следствия, воспроизводящий аналогичные положения ст. 119 УПК РСФСР 1922 г., несмотря на существенное усложнение как самого предварительного следствия, так и расследуемых уголовных дел.

Еще более неоднозначная для органов предварительного следствия ситуация сложилась с первоначальным двухмесячным сроком содержания обвиняемого под стражей, в который входят: от 10 до 30 суток для принятия прокурором

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в статьи 236 и 237 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 №269-ФЗ// Собрание Законодательства РФ.2014.№ 30. Ст. 4270.

<sup>2</sup> **Гаврилов Б.Я.** Современная уголовная политика России: цифры и факты. Монография – М., 2008, С. 7-8; Алексеев А.И., Овчинский В.С., Побегайло Э.Ф. Российская уголовная политика: преодоление кризиса. М., 2006., С. 21-24 и др.

<sup>3</sup> О некоторых вопросах, возникших при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2016 года №11 // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2016. - № 5.

решения о дальнейшем движении дела (ч. 1 и ч. 1.1. ст. 221 УПК РФ) и еще 14 суток для принятия судом (судьей) решения в соответствии с ч. 1 ст. 227 УПК РФ. Вследствие чего сроки содержания обвиняемых под стражей в 2015 г. проделывались по каждому второму уголовному делу.

Не способствует решению проблемы процессуальных сроков предварительного расследования и положения указанного выше Федерального закона от 21.07.2014 № 273-ФЗ, допускающего продолжительность срока досудебного производства по уголовному делу, по которому лицо, подлежащее привлечению в качестве обвиняемого, не установлено, в 4 года, признавая данный срок разумным<sup>1</sup>. Изложенное позволяет констатировать необходимость срочной корректировки норм УПК РФ, регламентирующих первоначальные сроки расследования и содержания подозреваемых, обвиняемых под стражей в сторону их увеличения до 4-х месяцев.

Как для России, так и ряда стран бывшего постсоветского пространства актуальным является *пересмотр процессуального порядка предъявления обвинения*. Необходимо отметить, что Устав уголовного судопроизводства 1864г. не предусматривал института привлечения лица в качестве обвиняемого. Его потребность на протяжении многих десятилетий обуславливалась тем, что предъявление обвинения являлось правовым основанием допуска защитника к участию в уголовном деле. Однако сегодня участие защитника в уголовном деле предусмотрено в соответствии с нормами Федерального закона от 04.03.2013 №23-ФЗ<sup>2</sup> – с момента начала осуществления процессуальных действий с лицом, в отношении которого проводится проверка сообщения о преступлении. Более того, законодатель в УПК РФ по сути нивелировал разницу в правовом статусе подозреваемого (ст. 46 УПК РФ) и обвиняемого (ст. 47 УПК РФ). Одновременно системный анализ УПК РФ в совокупности с решением Конституционного Суда РФ от 16.05.2007 №6-П<sup>3</sup> о том, что «пределы судебного разбирательства должны определяться обвинением, сформулированным в обвинительном заключении (обвинительном акте)» позволяют сделать предположения о возможности исключения из УПК РФ института предъявления обвинения (ст.171-175 УПК РФ).

Возможность такого решения обусловлена и практикой расследования в форме дознания без предъявления обвинения и последующего судебного разбирательства более 4 млн. уголовных дел за 14 лет действия УПК РФ. Этим фактически подтверждена конституционность положений УПК РФ об обвинении в форме обвинительного акта (обвинительного постановления).

---

<sup>1</sup> О внесении изменений в статью 3 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21.07.2014 № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4274.

<sup>2</sup> О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 04.03.2013 № 23-ФЗ (ред. от 28.12.2013 № 432-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 9. Ст. 875.

<sup>3</sup> По делу о проверке конституционности положений ст.237, 413 и 418 УПК РФ в связи с запросом президиума Курганского областного суда: Постановление Конституционного суда РФ от 16.05.2007 №6-П // Собрание законодательства РФ. 2007. №24. Ст. 2830.

Кроме того, в соответствии с решениями Европейского Суда по правам человека, например, гр. Экле против Германии<sup>1</sup> термину «обвинение» должно придаваться содержательное, а не формальное (как в настоящее время по УПК РФ) значение. Понятие «обвинение» может быть определено как официальное уведомление лица компетентным органом государственной власти о наличии предположения о том, что этим лицом совершено уголовно-наказуемое правонарушение. Более подробно данная проблема была обсуждена на круглом столе Академии управления МВД России<sup>2</sup>.

Достаточно неоднозначно среди правоприменителей и научной общественности, не смотря на прошедшее почти десятилетие, воспринимается *Федеральный закон от 05. 06. 2007 № 87-ФЗ*<sup>3</sup>, которым органы предварительного следствия были выведены из подчинения органов прокуратуры, а также внесены принципиальные изменения в процессуальный статус прокурора в досудебном производстве. По мнению автора, это способствовало *формированию динамики улучшения показателей* качества следствия, сокращения числа лиц, незаконно, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности, в том числе содержащихся под стражей, особенно по уголовным делам, ранее расследованным следователями органов прокуратуры, а сегодня – следователями Следственного комитета РФ, что подтверждается приведенными ниже сравнительными статистическими данными о результатах работы следователей в период действия УПК РСФСР и УПК РФ, в том числе до и после внесения в УПК РФ изменений указанным Законом, хотя реальность отдельных цифр из них вызывает сомнение не только у правозащитников, но и у автора.

Период	Число оправданных судом лиц, в т.ч. на 1000 обвиняемых по направленным в суд делам, из них незаконно, необоснованно содержащихся под стражей			
	След. МВД	Из них содержалось под стражей	Следователи прокуратуры и СК РФ	Из них содержались под стражей
2006	1372 – 2,0	524	1885 – 18,0	954
2008	954 – 1,5	316	966 – 8,0	595
2014	378 - 1,0	163	446-3,9	321
2015	34 - 0,92	126	399-4,4	230
1 пол. 2016	169 – 0,84	41	239 – 3,9	77

<sup>1</sup> Решение от 15.08.1982 по делу «Экле (Eckle) против Федеративной Республики Германии» (жалоба № 8130/78) // Европейский Суд по правам человека. Избранные решения: В 2 т. М.: НОРМА, 2000.

<sup>2</sup> Материалы круглого стола: Предъявление обвинения в уголовном судопроизводстве будет отменено? // Юридический консультант. 2010. № 3. С. 9-16.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. №24. Ст. 2830.

	Возвращено прокурором уголовных дел для дополнительного расследования				Возвращено дел судом для доследования и судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ	
	След.МВД	Удельн. вес (в%)	След. прокурат . и СК РФ	Удельный вес (в %)	Всем органам расследования	В том числе, следователям/ Удел. вес (в %)
1999	21249	2,7	1102	1,4	41340	34209 – 4,0%
2006	18373	3,3	1286	0,8	35930	–
2014	14412	4,3	3559	3,4	5979	4582-1,06%
2015	13892	4,1	3459	3,2	6063	4417-1,01%
1 пол. 2016	7227	3,9	1789	3,0	2754	1891 – 0,6%

Значительная роль в совершенствовании российского досудебного производства придается сегодня дифференциации расследования путем введения, в первую очередь, *«дознания в сокращенной форме»*. Установленный указанным выше Федеральным законом от 04.03.2013 №23-ФЗ данный порядок расследования вызвал у правоприменителей и ученых ряд существенных вопросов в связи с его несовершенством и противоречивостью с позиции публичности уголовного процесса (см. публикации А.С. Александрова<sup>1</sup>, Гаврилова Б.Я.<sup>2</sup>, С.И. Гирько<sup>3</sup>, Н.Н. Ковтуна<sup>4</sup> и др.). Как следствие, в 2014 г. окончено расследованием с направлением в суд всего 31,7 тыс. и в 2015 г. – 60,2 тыс. уголовных дел, хотя под указанную форму расследования с одновременным введением уголовного проступка, о необходимости чего в России говорят не только ученые, но и заявил председатель Верховного суда РФ В.М. Лебедев, подпадают порядка 250-300 тыс. преступлений.

Изложенные обстоятельства и особо – возможное дополнение УК РФ уголовным проступком позволяют автору предложить вариант возвращения в уголовно-процессуальное законодательство протокольной формы расследования, которая будет существенно отличаться от протокольной формы досудебной подготовки материалов, существовавшей в УПК РСФСР, но с такой же эффективностью направления материалов уголовного дела в суд (порядка 300 -350 указанных протоколов в суд).

С учетом приведенных выше обстоятельств, предлагаются следующие процессуальные компоненты реально сокращенного дознания и судебного разбирательства уголовных дел:

<sup>1</sup> Александров А.С., Сафин Р.Р., Юнусов А.А. К вопросу о сокращенной форме досудебного производства по уголовному делу// Актуальные проблемы экономики и права. 2012. №4.

<sup>2</sup> Гаврилов Б.Я. Протокольная форма досудебной подготовки материалов и сокращенное дознание: сравнительно-правовой анализ // Труды Академии Управления МВД России. 2014. №2. С.15.

<sup>3</sup> Гирько С.И. Производство по уголовному делу дознания в сокращенной форме: прогнозы и суждения 2013. № 21. С. 2-5.

<sup>4</sup> Ковтун Н.Н. Дознание в сокращенной форме: коллизии и лакуны нормативного регулирования // Российская юстиция. 2013. № 12. С. 47-49.

1) расширение перечня преступлений отнесенных к компетенции органов дознания, в том числе, через введение в УК РФ уголовного проступка;

2) должны быть предусмотрены следующие основания производства дознания в сокращенной форме: начало производства расследования в отношении конкретного лица по признакам преступления, отнесенного к подсудственности органа дознания (п. 1 ч. 3 ст. 150 УПК РФ); признание подозреваемым факта совершенного деяния, характера и размера причиненного вреда и согласие с правовой оценкой противоправного деяния; учет обстоятельств, исключающих производство дознания в сокращенной форме, предусмотренных п.п. 1-5 ч. 1 ст. 226.2 УПК РФ (при определенных обстоятельствах этот перечень может быть сокращен);

3) должна быть принципиально изменена форма расследования преступлений указанной категории. Необходим переход на протокольную форму и, как вариант в целях ее реализации дознавателями - введение формализованного бланка протокола, в котором предлагается предусмотреть необходимые виды следственных действий: осмотр места происшествия, допрос подозреваемого, потерпевшего и разъяснение им процессуальных прав, изъятие вещественных доказательств и приобщение их к уголовному делу, назначение судебной экспертизы только в случае обязательного ее производства;

4) УПК РФ должен содержать правовую норму, не допускающую производство иных, кроме указанных выше, следственных действий, о чем автором впервые заявлено на конференции в Академии управления МВД России 26 мая 2011 г., и одновременно уточняющую, что к протоколу должна быть приложена справка с указанием свидетелей, которые могут быть вызваны в судебное заседание, и справка о судимости, и возможно иные документы, необходимые, по мнению органа расследования, в судебном разбирательстве;

5) срок производства по такому уголовному делу ограничивается двумя сутками, что в условиях очевидности совершенного преступления и, исходя из реальной практики расследования большинства противоправных деяний (в будущем – уголовных проступков) является вполне достаточным;

6) в целях расследования уголовного дела в указанный выше срок и для обеспечения исполнения приговора подозреваемое лицо (около 200 тыс. в год дополнительно к числу задерживаемых сегодня 130 тыс. подозреваемых) в обязательном случае задерживается в порядке ст.ст. 91, 92 УПК РФ на срок до 48 часов, что также должно способствовать резкому сокращению числа лиц, находящихся в федеральном розыске (сегодня 150 тыс.), в основном, за указанные преступления;

7) после направления прокурором уголовного дела в суд последний незамедлительно назначает судебное заседание и одновременно в соответствии с п.3 ч.7 ст.108 УПК РФ, с учетом внесения в данную норму незначительных изменений, продлевает задержание подозреваемого на срок не более 72 часов, в течение которого рассматривает уголовное дело;

8) по причинам, указанным выше, расследование по протокольной форме производства должны производить, наряду с дознавателями, иные должностные лица органа дознания, например, участковые уполномоченные полиции.

Требует внесения в УПК РФ принципиальных изменений и *порядок заключе-*

ния под стражу подозреваемых, обвиняемых, скрывшихся от следствия и объявленных в федеральный розыск, число которых ежегодно весьма значительно. Действующий в России порядок избрания меры пресечения, не допускающий заочного вынесения судом решения о заключении под стражу, за исключением обвиняемого, объявленного в международный розыск (ч. 5 ст.108 УПК РФ), соответствует положениям Конституции РФ и Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, предоставляющим задержанному лицу право предстать перед судом незамедлительно после задержания.

С учетом этого предлагается предоставить суду по месту расследования уголовного дела возможность заочного вынесения решения (с участием защитника) о заключении объявленных в федеральный розыск подозреваемых, обвиняемых под стражу. Одновременно в УПК РФ следует предусмотреть процессуальный механизм, который предоставляет лицу, объявленному в федеральный розыск и задержанному вне места производства предварительного расследования, в течение 48 час. с момента фактического задержания предстать перед федеральным судьей ближайшего районного суда по месту фактического задержания для допроса с целью установления личности задержанного и проверки не отменено ли ранее вынесенное решение суда о заключении его под стражу, а после доставления к месту производства предварительного расследования – в течение 48 час. предстать перед судом (судьей), избравшим меру пресечения, для решения вопроса о возможности ее сохранения или изменения (подобный порядок действует в Германии, Франции и др. странах).

Необходимы и другие изменения, учитывая предложения профессора А.В. Смирнова о создании института следственных судей, депутата Государственной думы РФ А. Ремезкова об истине в уголовном процессе, а также изложенную профессором А.С. Александровым и его коллегами по Нижегородской школе уголовного процесса, как указано выше, доктринальную модель уголовно-процессуального доказывания в РФ, многие положения которой (отказ от стадии возбуждения уголовного дела, изменение процессуальных сроков, исключение института предъявления обвинения, введение в УК РФ уголовного проступка) созвучны изложенным автором предложениям о совершенствовании российского законодательства. Тем более, что прецеденты для этого есть, в т.ч. в уголовно-процессуальном законодательстве Грузии, Казахстана, Украины, Молдовы, стран Балтии.

# ՌՈՒՄԱՍՏԱՆԻ ՄԻՆԶԴԱՏԱԿԱՆ ԿԱՐՈՒՅԹԸ ԵՎ ՊՐԱ ԿԱՏԱՐԵԼԱԳՈՐԾՄԱՆ ԵՂԱՆԱԿՆԵՐԸ. ԳԻՏՆԱԿԱՆԻ ԿԱՐԾԻՔԸ ԵՎ ՊՐԱԿՏԻԿԱՆ

Բորիս Գավրիլով

*ՌԴ ՆԳՆ կառավարման ակադեմիայի  
հանցագործություններ քննող մարմինների  
կառավարման ամբիոնի պրոֆեսոր,  
իրավաբանական գիտությունների դոկտոր,  
պրոֆեսոր, ՌԴ վաստակավոր իրավաբան,  
արդարադատության գեներալ-մայոր*

Հոդվածում դիտարկվել են մինչդատական վարույթի գիտական ապահովման հրատապ հիմնախնդիրներն ինչպես օրենսդրության, այնպես էլ դրա կիրարկման իրավիճակի տեսանկյունից: Ներկայացվում են վիճակագրական տվյալներ, որոնք բնութագրում են քրեական գործերի քննության որակի և օրինականության ժամանակակից վիճակը: Հոդվածում միաժամանակ ներկայացվում են առաջարկություններ, որոնք նպատակաուղղված են օրենսդրության կատարելագործմանը:

## THE RUSSIAN PRE-TRIAL PROCEEDINGS AND MEASURES FOR ITS IMPROVEMENT (OPINION OF THE ACADEMIC AND PRACTICE)

**Boris Gavrilov**

*Doctor of legal Sciences, Professor,  
Professor of the Department of management bodies  
of investigation of crimes of the Academy of management of the MIA of RF,  
Honored Lawyer of the Russian Federation, the General major of justice (retired)*

In the article actual problems of scientific support of the preliminary investigation both from the point of view of the state of law and law enforcement. Statistical data that characterize the current state of law and the quality of investigation of criminal cases. Proposals for improving the legislation.

**Ключевые слова:** досудебное производство, возбуждение уголовного дела, процессуальные сроки, процессуальный контроль, прокурорский надзор.

**Բանալի բառեր** – մինչդատական վարույթ, քրեական գործի հարուցում, դատավարական ժամկետներ, դատավարական վերահսկողություն, դատախազական հսկողություն

**Key words:** pre-trial proceedings, criminal proceedings, the procedural time, procedural control and prosecutorial oversight.