

УДК 343.1

СООТВЕТСТВУЮТ ЛИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫЕ ФОРМЫ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО РАССЛЕДОВАНИЯ ТРЕБОВАНИЯМ СУДОПРОИЗВОДСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ?

© 2020 г. Б. Я. Гаврилов

Академия управления МВД России, Москва

E-mail: profgavrilov@yandex.ru

Поступила в редакцию 26.07.2019 г.

Аннотация. В статье анализируется современное уголовное судопроизводство, подтверждается тенденция его постоянного развития, что нашло свое отражение в принятии после вступления в действие УПК РФ более чем 250 федеральных законов, вносящих в него изменения. Одновременно отмечается, что принятие части из этих федеральных законов было обусловлено компромиссными решениями в период подготовки и принятия УПК РФ. В числе проблем действующего УПК РФ, требующих дальнейшего законодательного совершенствования, процессуальные сроки расследования, нормы, регламентирующие процедуру предъявления обвинения, введение протокольной формы расследования, заочного заключения под стражу и ряд других.

Ключевые слова: Уголовно-процессуальный кодекс, стадия возбуждения уголовного дела, предъявление обвинения, разграничение процессуальных полномочий, прокурор, руководитель следственного органа, начальник подразделения дознания, заключение под стражу, протокольная форма расследования.

Цитирование: Гаврилов Б.Я. Соответствуют ли процессуальные формы предварительного расследования требованиям судопроизводства в Российской Федерации? // Государство и право. 2020. № 4. С. 87–95.

DOI: 10.31857/S013207690009238-3

DO THE PROCEDURAL FORMS OF PRELIMINARY INVESTIGATION MEET THE REQUIREMENTS OF LEGAL PROCEEDINGS IN THE RUSSIAN FEDERATION?

© 2020 г. B. Ya. Gavrilov

Academy of management of the Ministry of internal Affairs of Russia, Moscow

E-mail: profgavrilov@yandex.ru

Received on 26.07.2019

Abstract. The article analyzes the modern criminal procedure, confirms the trend of its constant development, which was reflected in the adoption of more than 250 Federal laws that make changes to it after the entry into force of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation. At the same time, it is noted that the adoption of some of these Federal laws was due to compromise decisions during the preparation and adoption of the CPC of the Russian Federation. Among the problems of the current Criminal Procedure Code of the Russian Federation that require further legislative improvement are the procedural terms of the investigation, the rules governing the procedure for bringing charges, the introduction of a protocol form of investigation, absentee detention, and a number of others.

Key words: Criminal Procedure Code, stage of initiation of a criminal case, presentation of charges, differentiation of procedural powers, Prosecutor, head of the investigative body, head of the inquiry unit, remand in custody, protocol form of investigation.

For citation: Gavrilov, B. Ya. (2020). Do the procedural forms of preliminary investigation meet the requirements of legal proceedings in the Russian Federation? // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 4, pp. 87–95.

Анализ современного уголовного судопроизводства позволяет утверждать, что Российская Федерация, приняв в 2001 г. Уголовно-процессуальный кодекс, сделала существенный шаг к построению правового государства, где права и свободы человека и гражданина, его честь и достоинство являются высшей ценностью, что закреплено как в международных правовых актах, так и в национальном законодательстве и что следует из содержания ст. 2 Конституции РФ и что в определенной степени реализовано в правоприменительной деятельности через существующие формы предварительного расследования.

Но прежде чем перейти к изложению вопросов совершенствования форм досудебного производства, следует обратить внимание на факторы, характеризующие современное состояние уголовного судопроизводства, и реальные проблемы, обуславливающие, с одной стороны, необходимость совершенствования уголовно-процессуального законодательства, а с другой — факторы как научного, так и прикладного значения, сдерживающие данные процессы.

В этой связи необходимо выделить, во-первых, тенденцию постоянного развития уголовно-процессуального законодательства, что обусловлено в первую очередь введением после вступления с 1 июля 2002 г. УПК РФ в действие вновь или совершенствованием ряда его институтов, регламентирующих: 1) изменение процессуальных правил начала расследования и дифференциацию процессуальных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа¹; 2) введение в УПК РФ в качестве участника уголовного процесса начальника подразделения дознания², что осуществлено впервые с момента создания подразделений дознания, а в последующем — и начальник органа дознания³; 3) введение в УПК РФ досудебного соглашения о сотрудничестве (гл. 40.1 УПК РФ)⁴; 4) возвращение сокращенной формы дознания⁵ и ряда других. Кстати, о необходимости

многих из этих нововведений в стадиях возбуждения уголовного дела и предварительного расследования автор настаивал еще в период подготовки проекта УПК РФ ко второму чтению (в конце 1990-х — начала 2000-х гг.).

Во-вторых, в ответ на критику многих российских ученых и практикующих юристов о низком качестве УПК РФ, вывод о чем делается на основании внесения в него за 17 лет действия изменений более чем 250 федеральными законами, считаем возможным обратить внимание научного сообщества на то обстоятельство, что Уголовно-процессуальный кодекс РФ принимался в условиях компромисса, особенно в части регламентации ограничения конституционных прав участников уголовного процесса.

Так, Федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 177-ФЗ «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»⁶ предусматривал переходные положения, согласно которым судебное санкционирование следственных действий, связанных с ограничением конституционных прав граждан (осмотр жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц; обыск и (или) выемка в жилище; выемка предметов и документов, содержащих банковскую тайну), вводилось в действие лишь с 1 января 2004 г. (и это через 10 лет после принятия Конституции РФ). Другим Федеральным законом от 29 декабря 2001 г. № 183-ФЗ⁷ фактически сохранялись на неопределенное время положения УПК РСФСР о заключении под стражу без судебного решения (с согласия прокурора). Это обусловило рассмотрение данного вопроса Конституционным Судом РФ, Постановлением которого от 14 марта 2002 г. № 6-П была признана не соответствующей Конституции РФ ст. 96 УПК РСФСР, предусматривавшая заключение подозреваемого, обвиняемого под стражу с санкции прокурора⁸.

И соответственно, Федеральным законом от 29 мая 2002 г. № 58-ФЗ⁹, когда УПК РФ ещё не вступил в действие, законодатель был вынужден внести в него первые изменения, которые

¹ См.: Федеральный закон от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 24, ст. 2830.

² См.: Федеральный закон от 06.06.2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 24, ст. 2833.

³ См.: Федеральный закон от 30.12.2015 г. № 440-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. I), ст. 60.

⁴ См.: Федеральный закон от 29.06.2009 г. № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2009. № 26, ст. 3139.

⁵ См.: Федеральный закон от 04.03.2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса

Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 9, ст. 875.

⁶ См.: СЗ РФ. 2001. № 52, ст. 4924.

⁷ См.: Федеральный закон от 29.12.2001 г. № 183-ФЗ «О внесении изменений в статью 97 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР» // СЗ РФ. 2001. № 53, ст. 5019.

⁸ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 14.03.2002 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности статей 90, 96, 122 и 216 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан С.С. Маленкина, Р.Н. Мартынова и С.В. Пустовалова» // СЗ РФ. 2002. № 12, ст. 1178.

⁹ См.: Федеральный закон от 29.05.2002 г. № 58-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22, ст. 2027.

предусматривали ограничение конституционных прав и свобод участников уголовного процесса исключительно по судебному решению.

Компромиссом между Генеральным прокурором РФ и законодателем явилась редакция ст. 146 УПК РФ, предусматривающая получение согласия прокурора на возбуждение уголовного дела. Кстати, члены рабочей группы были категорически против. По поручению руководства Министерства внутренних дел РФ автор докладывал эту проблему Д.Н. Козаку. Для пересмотра данного института потребовалось пять лет (Федеральный закон от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ).

К негативным факторам современного уголовного судопроизводства следует отнести его низкую эффективность, в первую очередь предварительного расследования, ибо в суд направляется всего 25–27% уголовных дел от числа возбужденных. Одна из причин заключается в забюрократизированности в целом УПК РФ и заформализованности предварительного расследования, что обуславливает длительные сроки по уголовным делам, влечет за собой нарушения законности.

Отмечая в этой связи проблему первичного процессуального срока предварительного расследования, заметим, что, с одной стороны, ч. 1 ст. 162 УПК РФ фактически воспроизводит положения ст. 119 УПК РСФСР 1922 г., притом что по значительному количеству уголовных дел уровень их сложности сегодня многократно выше, чем 95 лет назад, а с другой — правовое содержание данной процессуальной нормы вступило в противоречие с введенной в УПК РФ нормой-принципом (ст. 6¹) о разумном сроке уголовного судопроизводства, который в соответствии с Федеральным законом от 30 апреля 2010 г. № 68-ФЗ¹⁰ и Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 29 марта 2016 г. № 11¹¹ по уголовным делам не должен превышать четырех лет, что, безусловно, требует пересмотра положения о регламентации первоначального срока предварительного расследования.

Ещё более «одиозная» ситуация сложилась с *первоначальным сроком содержания* обвиняемого под стражей (два месяца), в который входят: от 10 до 30 суток (ранее до 5 суток) для принятия прокурором решения о дальнейшем движении дела (ч. 1 и ч. 11 ст. 221 УПК РФ) и еще 14 суток для

принятия судом (судьей) решения в соответствии с ч. 1 ст. 227 УПК РФ. При этом возникает вопрос: чем руководствоваться следователю?

В этой ситуации, например, при заключении подозреваемого, обвиняемого под стражу за совершение «заказного» убийства или за иное тяжкое или особо тяжкое преступление, совершенное в составе организованной группы, преступного сообщества (преступной организации), следователь вместо того, чтобы интенсивно расследовать уголовное дело, вынужден фактически сразу же готовить ходатайство в суд о продлении срока содержания обвиняемого под стражей, что представляется достаточно сложным и обременительным. Как следствие такого состояния законодательства, на 1 января 2019 г. под стражей содержались с продленным сроком свыше двух месяцев 10 853 обвиняемых, или 63% из 17 102¹² находившихся на тот временной период под стражей лиц по находящимся в производстве следователей органов внутренних дел уголовным делам. Всего же в 2018 г. заключено под стражу более 66 тыс. подозреваемых, обвиняемых. При этом ежегодно в суд направляется более 200 тыс. ходатайств о продлении срока содержания обвиняемых под стражей, на что, по самым минимальным подсчетам, затрачивается труд порядка 2 тыс. следователей. Озвучивая тезис о заформализованности уголовно-процессуальной деятельности следователя и в определенной степени дознавателя, следует отметить необходимость принципиального пересмотра *процессуального института предъявления обвинения*. В качестве основных аргументов за его отмену автор видит следующие:

Устав уголовного судопроизводства 1864 г. не предусматривал данного института. Согласно ст. 258, 285, 304 УУС и ряду других в качестве обвиняемого могло быть подвернутое допросу лицо, застигнутое на месте преступного деяния или лицо, которому вручалась повестка судебного следователя и в других случаях;

в уголовном процессе предъявление обвинения появилось на основании Особого наказа Санкт-Петербургского окружного суда 1887 г., которым судебному следователю было предписано в обязанность составлять специальное постановление о привлечении к следствию в качестве обвиняемого. Аналогичное разъяснение содержало и определение Высшего дисциплинарного

¹⁰ См.: Федеральный закон от 30.04.2010 г. № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // СЗ РФ. 2010. № 18, ст. 2144.

¹¹ См.: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.03.2016 г. № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Росс. газ. 2016. 6 апр.

¹² См.: Приказ Генеральной прокуратуры РФ от 22.12.2017 г. № 858 «Об утверждении и о введении в действие форм федерального статистического наблюдения № 1-Е «Сведения о следственной работе и дознании»» (в официальных источниках не публиковался).

Таблица 1

**Статистические сведения о количестве удовлетворенных ходатайств
о продлении срока содержания под стражей¹³**

Год	2014	2015	2016	2017	2018
Количество рассмотренных ходатайств о продлении сроков содержания под стражей	211 430	230 599	230 276	215 145	215 228
Удовлетворено таких ходатайств	207 363 (98%)	226 729 (98.3%)	225 311 (97.8%)	210 117 (97.7%)	211 210 (98.1%)

присутствия Правительствующего Сената от 23 марта 1898 г.¹⁴;

в России многие десятилетия предъявление обвинения являлось правовым основанием допуска защитника к участию в уголовном деле;

адвокат (защитник) в соответствии с изменениями, внесенными в УПК РФ указанным выше Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ, допускается к участию в расследовании не только с момента возбуждения уголовного дела в отношении конкретного лица, но и с момента проверки в отношении этого лица сообщения о преступлении (ч. 11 ст. 144 УПК РФ);

положения ст. 46 и ст. 47 УПК РФ позволяют утверждать о нивелировании различий в правовом статусе подозреваемого и обвиняемого, кроме этапа окончания уголовного дела;

решение Конституционного Суда РФ от 16 мая 2007 г. № 6-П¹⁵ о том, что «пределы судебного разбирательства должны определяться обвинением, сформулированным в обвинительном заключении (обвинительном акте)»;

исключение из УПК РФ института предъявления обвинения при расследовании в форме дознания практически реализовано по инициативе автора статьи еще на этапе его подготовки ко второму чтению, несмотря на негативные высказывания в этой связи ряда видных российских ученых-процессуалистов. Тем не менее за 17 лет действия УПК РФ без «классического» предъявления обвинения направлено в суд порядка 5.0 млн уголовных дел. При этом ни в Конституционный Суд РФ, ни в Европейский Суд по правам человека за этот период не поступило ни одного обращения обвиняемых, осужденных о нарушении их права на защиту;

позицию Европейского Суда по правам человека (например, гр. Экле против Германии) о том, что термину «обвинение» должно придаваться содержательное, а не формальное (как в УПК РФ) значение¹⁶. Исходя из этого «обвинение» определяется как официальное уведомление компетентным органом государства о наличии предположения, что лицом совершено уголовно-наказуемое правонарушение. По УПК РФ это обвинение фактически формулируется в постановлениях о возбуждении уголовного дела, об избрании меры пресечения, например, в виде содержания под стражей и в ходе проверки сообщения о преступлении.

Среди других проблем УПК РФ — *избрание меры пресечения в виде заключения под стражу в отношении лиц, скрывшихся от органов расследования и объявленных в федеральный розыск*, актуальность которой обусловлена тем, что:

ежегодно их число достигает 100 тыс. (так, в 2018 г. в розыске находилось 97 655 подозреваемых, обвиняемых, из которых разыскано 57 476 лиц);

действующий порядок заочного вынесения судом решения о заключении под стражу исключительно только обвиняемого, объявленного в международный розыск (ч. 5 ст. 108 УПК РФ), соответствует положениям Конституции РФ, предоставляющим задержанному лицу право предстать перед судом в течение 48 часов после задержания, а также Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

С учетом изложенного, будучи в должности заместителя начальника Следственного комитета при МВД России, автор ещё в 2005 г. разработал проект федерального закона, предусматривающий механизм, которым предлагается:

предоставить суду по месту расследования уголовного дела возможность заочно заключать под стражу подозреваемых, обвиняемых, скрывшихся от органов предварительного расследования и объявленных в федеральный розыск;

¹³ См.: URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 05.07.2019).

¹⁴ См.: Макаринский П.В. Практическое руководство для судебных следователей. СПб., 1907. С. 386.

¹⁵ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 16.05.2007 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положений статей 237, 413 и 418 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом президиума Курганского областного суда» // СЗ РФ. 2007. № 22, ст. 2686.

¹⁶ См.: Решение от 15.08.1982 г. по делу «Экле (Eckle) против Федеративной Республики Германия» (жалоба № 8130/78) // Европейский Суд по правам человека: избр. решения: в 2 т. М., 2000.

Таблица 2

Статистические данные о соотношении количества возбужденных уголовных дел и процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела¹⁷

	2006	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Всего зарегистрировано сообщений о преступлениях (млн)	10.7	11.7	11.8	12.2	11.6	10.3	9.8
Возбуждено уголовных дел (млн)	3.3	1.78	1.73	1.89	1.85	1.78	1.65
В т.ч. удельный вес к числу сообщений о преступлениях	30.8%	15.2%	14.6%	15.5%	15.9%	17.3%	16.7%
Количество (без повторных) «отказных» материалов (млн)	4.5	6.7	6.7	6.8	6.8	6.3	6.0

График

Статистические данные о состоянии преступности¹⁸



при задержании такого лица вне места производства предварительного расследования орган дознания применяет положения ст. 91, 92 УПК РФ и в течение 48 часов доставляет подозреваемого, обвиняемого в суд по месту его фактического задержания;

в судебном заседании судья устанавливает личность задержанного и с помощью современных

информационных технологий проверяет, не отменено ли решение суда о заключении этого лица под стражу;

при доставлении подозреваемого, обвиняемого к месту производства предварительного расследования данное лицо в течение 48 часов должно быть доставлено в суд, избравший меру пресечения. Последний решает вопрос об оставлении данного лица под стражей либо изменении на более мягкую меру пресечения.

В числе актуальных проблем предварительного расследования — *неэффективность стадии возбуждения уголовного дела*, что сегодня активно обсуждается (от Общественной палаты до Совета Федерации ФС РФ), следствием чего явилось снижение уровня уголовно-процессуального реагирования следователей, дознавателей, иных должностных лиц органа дознания на заявления (сообщения) о совершенных

¹⁷ См.: Приказ МВД России от 31.12.2012 г. № 1163 «Об утверждении формы статистической отчетности 4-Е: Сведения о результатах разрешения заявлений (сообщений) о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в органах внутренних дел по форме 4-Е» (в официальных источниках не публиковался).

¹⁸ См.: Статистические данные ГИАЦ МВД России по форме I-A за 1980–2018 гг.

преступлениях. Обоснованность данного утверждения находит свое подтверждение в статистических данных о результатах рассмотрения сообщений о преступлениях. Так, при сохранении фактически неизменным уровня таких обращений (10.7 млн в 2006 г. и 9.8 млн в 2018 г.) количество возбужденных уголовных дел сократилось в два раза (с 3.3 млн в 2006 г. до 1.65 млн в 2018 г.) и соответственно их удельный вес от зарегистрированных сообщений.

Приведенные ниже статистические данные о состоянии преступности за 1980–2018 гг. позволяют автору утверждать, что негативным последствием действия института «отказных» материалов является искусственное изменение «тренда» преступности, уровень которой в 2010 г. должен был достигнуть 4.4 млн преступлений в год. Однако в 2018 г. этот показатель сократился на 1.8 млн преступлений, или на 47%. Одновременно на 2.3 млн, или на 51% (с 4.5 млн в 2006 г. до 6.8 млн в 2016 г. и 6.0 млн в 2018 г.) возросло количество «отказных» материалов.

Таким образом, даже краткий анализ отдельных процессуальных институтов досудебного производства по УПК РФ позволяет утверждать об их неэффективности. Исходя из этого, предлагаются не столь радикальные (как, например, предложенные А.С. Александровым¹⁹ изменения досудебного производства, предусматривающие вместо предварительного следствия «прокурорское дознание»), а более приближенные к реалиям предложения о необходимости сохранения предварительного следствия, но только по категории тяжких, особо тяжких и отдельных преступлений средней тяжести (в целом не более 25–30%), а по преступлениям небольшой и средней тяжести следует обеспечить значительное упрощение формы их расследования. В этой связи предложено вместо существующей формы дознания в сокращенной форме ввести *протокольную форму расследования* (не путать с протокольной формой досудебной подготовки материалов).

По нашему мнению, протокольная форма расследования должна предусматривать:

исключение стадии возбуждения уголовного дела, расследование которого должно осуществляться с момента регистрации сообщения о преступлении;

расследование в отношении конкретного лица, признавшего факт совершения преступления, обстоятельство которого очевидны и не требуют производства всего комплекса следственных действий;

должно быть предусмотрено ограничение перечня следственных действий допросом подозреваемого и потерпевшего;

экспертиза должна производиться лишь в случаях, предусмотренных п. 2 ст. 196 УПК РФ.

Относительно избрания меры пресечения при протокольной форме расследования необходимо учитывать:

подозреваемые (порядка 150 тыс. в год) подлежат, за исключением отдельной категории (возраст, болезнь), задержанию в порядке ст. 91, 92 УПК РФ (для сравнения: в 1998–1999 гг. ежегодно заключалось под стражу 450–480 тыс. подозреваемых, обвиняемых, а в 2018 г. немногим более 100 тыс.);

расследование по уголовному делу осуществляется в течение 48 часов, после завершения расследования уголовное дело направляется прокурору для утверждения обвинительного протокола и передачи его в суд;

судья в соответствии с требованиями ч. 7 ст. 108 УПК РФ, в которую необходимо внести незначительные изменения, продлевает срок задержания до 72 час., в течение которых осуществляет судебное разбирательство;

при невозможности рассмотрения уголовного дела, расследованного в протокольной форме, суд возвращает его прокурору для проведения дознания или предварительного следствия;

расследование по протокольной форме производится как дознавателем, так и иным должностным лицом органа дознания (полиции);

для сравнения: в 1995–1998 гг. по протокольной форме досудебной подготовки материалов в суд их направлялось 250–300 тыс. ежегодно.

Анализируя эффективность процессуальных форм предварительного расследования, следует в обязательном порядке обратить внимание на роль *руководителя следственного органа* в реализации Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ, который по-прежнему вызывает резкое неприятие со стороны ряда российских ученых. Так, Л.В. Головкин считает, что с принятием данного Закона предварительное следствие вступило в полосу турбулентности. Более того, он отмечает, что прокурорский надзор с принятием этого Закона исчез вовсе, став едва ли не эфемерным, указывая при этом на отсутствие логики у законодателя²⁰. При этом явно не замечается положительных тенденций в обеспечении законности в деятельности следователей, обусловленное, по мнению автора, усилением надзорных полномочий прокурора за качеством расследования.

¹⁹ См.: Доктринальная модель уголовно-процессуального доказательственного права Российской Федерации и комментарии к ней / исполн.: А.С. Александров и др. М., 2015.

²⁰ См.: Головкин Л.В. Архетипы досудебного производства, возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия // Уголовное судопроизводство. 2014. № 2. С. 9–16.

Таблица 3

Сведения о числе реабилитированных и оправданных судами лиц²²

Период	Число оправданных судом лиц, в т.ч. на 1000 обвиняемых по направленным в суд делам, из них незаконно, необоснованно содержащихся под стражей			
	Следователь органов внутренних дел	Из них содержалось под стражей	Следователь прокуратуры и следователь СК РФ	Из них содержалось под стражей
2006	1372 — 2.0	524	1885 — 18.0	954
2010	878 — 1.8	639	801 — 8.0	534
2013	509 — 1.3	250	654 — 5.8	411
2017	402 — 1.1	164	539 — 4.8	219
2018	405 — 1.2	158	516 — 5.5	271

Таблица 4

Сведения о количестве уголовных дел, возвращенных прокурором и судом²³

Период	Возвращено прокурором уголовных дел для дополнительного расследования процессуальным органам				Возвращено дел судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ (судом для доследования)	
	Следователю органов внутренних дел	Удельный вес (в %)	Следователю прокуратуры и следователю СК РФ	Удельный вес (в %)	Всем процессуальным органам	В том числе следователям/удельный вес (в %)
2001	22 466	3.0	933	1.1	42 961	35 849—4.25%
2006	18 373	3.3	1286	0.8	35 930	—
2009	17 652	3.8	3664	3.5	12 163	8952—1.6%
2017	16 753	5.0	3420	3.3	6448	4655—1.1%
2018	17 791	5.6	3562	3.6	6468	4668—1.1%

С учетом этого представляется взглянуть с другой стороны на продолжающуюся в течение более 10 лет дискуссию, характеризующую проблему обеспечения прав и законных интересов участников уголовного процесса как результат реализации указанного Федерального закона, что представлено в *табл. 3*, содержащей статистические данные по обозначенной проблеме²¹.

Из содержания *табл. 3* наглядно видно, что в результате произошедших изменений существенно (в 2—4 раза) сократилось число оправданных и реабилитированных лиц.

В продолжение научной дискуссии о влиянии Федерального закона № 87-ФЗ на *качество расследования уголовных дел* автор обращается

²¹ См.: Гаврилов Б.Я. Доктрина досудебного производства: настоящее и будущее // Росс. юстиция. 2018. № 1. С. 37—41.

²² Статистические данные по форме статистического наблюдения 1-Е за 2006—2018 гг.

²³ См.: Статистические данные по форме статистического наблюдения 1-Е за 2001—2018 гг.

к статистическим данным о результатах предварительного расследования.

Приведенные в *табл. 4* статистические данные объективно свидетельствуют о повышении роли прокурора по надзору за качеством следствия, что обеспечило значительное сокращение количества уголовных дел, возвращенных судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ (с 4.25% в 2001 г. до 1.1% в 2018 г.)

Статистические показатели о результатах работы органов дознания объективно свидетельствуют об улучшении качественных показателей расследования уголовных дел в форме дознания, что автор обуславливает введением Федеральным законом от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ в число участников уголовного процесса начальника подразделения дознания, что было сделано впервые за 87 лет действия УПК. Кстати, на долю подразделений дознания приходится расследование 40% уголовных дел. Конкретно улучшение показателей выразилось в следующем:

за период с 2006 по 2016 г. более чем в два раза уменьшилось число оправданных (с 330 лиц в 2006 г. до 140 — в 2018 г.) и соответственно их доля на 1 тыс.

обвиняемых по направленным в суд делам (с 0.73 — в 2006 г. до 0.39 — в 2018 г.), в т.ч. незаконно, необоснованно содержащихся под стражей (с 18 до 6 лиц);

о повышении уровня прокурорского надзора свидетельствует увеличение почти в два раза (с 6810 дел в 2006 г. до 13 459 — в 2018 г.) количества уголовных дел, возвращенных прокурором дознавателям для дополнительного расследования, и соответственно сокращение доли таких дел, возвращенных судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ (до 1800 уголовных дел в 2018 г.).

Исследуя проблему совершенствования форм предварительного расследования, автор выделяет *ведущее положение прокурора*²⁴ в вопросах обеспечения законности и качества расследования уголовных дел. В числе его полномочий достаточно актуальным является обсуждаемый вопрос, связанный с правом прокурора на возбуждение уголовного дела, поскольку в правоприменительной практике имеют место факты не должного реагирования следователя, дознавателя на требование п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ, регламентирующего направление прокурором соответствующих материалов «в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании».

По мнению автора, правовое решение этой проблемы заключается в изменении редакции п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ, которая должна устанавливать, что «по постановлению прокурора о направлении материалов в орган расследования для решения вопроса об уголовном преследовании следователь, дознаватель незамедлительно (в течение 24 часов) возбуждают уголовное дело за исключением случаев, препятствующих началу его производства».

Такие случаи предусмотрены ч. 1 ст. 24 УПК РФ (п. 3 — истечение сроков давности; п. 5 — отсутствие заявления потерпевшего, если уголовное дело может быть возбуждено иначе; п. 6 — отсутствие заключения суда, отсутствие согласия Совета Федерации, Государственной Думы, Конституционного Суда РФ о наличии признаков преступления в действиях лиц в соответствии со ст. 448 УПК РФ) и ч. 1 ст. 27 УПК РФ (п. 3 — вследствие акта об амнистии; п. 4 — наличие в отношении подозреваемого или обвиняемого вступившего в законную силу приговора по тому же обвинению либо определения суда или постановления судьи о прекращении уголовного дела по тому же обвинению; п. 5 — наличие в отношении подозреваемого или обвиняемого неотмененного постановления органа дознания, следователя или прокурора о прекращении уголовного дела по тому же

обвинению либо об отказе в возбуждении уголовного дела; п. 6 — отказ Государственной Думы в даче согласия на лишение неприкосновенности Президента РФ). При этих обстоятельствах для принятия следователем, руководителем следственного органа, дознавателем, органом дознания, начальником подразделения дознания и начальником органа дознания процессуального решения о возбуждении уголовного дела возможно проведение доследственной проверки в сроки, установленные ч. 1 и 3 ст. 144 УПК РФ.

Еще одна проблема заключается в *роли прокурора в связи с необходимостью изменения обвинения в суде*, в т.ч. на более тяжкое, что, например, предусматривается в ст. 301–303 УПК Республики Беларусь. Так, в «случае возникшей необходимости изменения в ходе судебного следствия обвинения на более тяжкое либо предъявления нового обвинения, ухудшающего положение обвиняемого или существенно отличающегося по своему содержанию от ранее предъявленного обвинения, суд по ходатайству государственного обвинителя объявляет перерыв на срок до десяти суток для составления им нового постановления о привлечении в качестве обвиняемого... При продолжении судебного разбирательства государственный обвинитель объявляет обвиняемому, его законному представителю, защитнику, если он участвует в судебном заседании, данное постановление и допрашивает его по новому обвинению»²⁵.

* * *

Таким образом, следует констатировать, что в досудебном производстве Российской Федерации необходима реальная реформа предварительного расследования, предложения по которой на протяжении последних лет обсуждаются в ходе парламентских слушаний в Совете Федерации ФС РФ и на различного рода научных форумах²⁶. Дело за разработкой реальных проектов и их рассмотрением законодателем.

²⁵ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16.07.1999 г. № 295-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by> (дата обращения: 05.07.2019).

²⁶ См.: Выступление Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки на парламентских слушаниях в Совете Федерации РФ от 18 ноября 2013 г. на тему «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения». URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 05.07.2019); Проблемы законодательного обеспечения проекта Концепции уголовной политики. URL: <http://www.igpran.ru/nlive/4461/> (дата обращения: 05.07.2019); Новая теория уголовно-процессуальных доказательств: в рамках шестых «Бабаевских чтений» // Вестник Нижегородской правовой академии. 2015. № 5; Современные проблемы доказывания и принятия решений в уголовном процессе. Социальные технологии и правовые институты: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 95-летию проф. Полины Абрамовны Лупинской. М., 2016; и др.

²⁴ См.: Гаврилов Б.Я. О повышении роли прокурора в уголовном судопроизводстве в условиях радикально либеральных тенденций развития законодательства // Публичное и частное право. 2019. № 1. С. 137–146.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

REFERENCES

1. Выступление Генерального прокурора РФ Ю.Я. Чайки на парламентских слушаниях в Совете Федерации РФ от 18 ноября 2013 г. на тему «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения». URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 05.07.2019).
2. Гаврилов Б.Я. Доктрина досудебного производства: настоящее и будущее // Росс. юстиция. 2018. № 1. С. 37–41.
3. Гаврилов Б.Я. О повышении роли прокурора в уголовном судопроизводстве в условиях радикально либеральных тенденций развития законодательства // Публичное и частное право. 2019. № 1. С. 137–146.
4. Головкин Л.В. Архетипы досудебного производства, возможные перспективы развития отечественного предварительного следствия // Уголовное судопроизводство. 2014. № 2. С. 9–16.
5. Доктринальная модель уголовно-процессуального доказательственного права Российской Федерации и комментарии к ней / исполн.: А.С. Александров и др. М., 2015.
6. Макашинский П.В. Практическое руководство для судебных следователей. СПб., 1907. С. 386.
7. Новая теория уголовно-процессуальных доказательств: в рамках шестых «Бабаевских чтений» // Вестник Нижегородской правовой академии. 2015. № 5.
8. Проблемы законодательного обеспечения проекта Концепции уголовной политики. URL: <http://www.igpran.ru/nlive/4461/> (дата обращения: 05.07.2019).
9. Современные проблемы доказывания и принятия решений в уголовном процессе. Социальные технологии и правовые институты: материалы Международ. науч.-практ. конф., посвященной 95-летию проф. Полины Абрамовны Лупинской. М., 2016.
10. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Беларусь от 16.07.1999 г. № 295-З // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. URL: <http://www.pravo.by> (дата обращения: 05.07.2019).
1. Speech of the Prosecutor General of the Russian Federation Yu. Ya. Chayka at the parliamentary hearings in the Federation Council of the Russian Federation on November 18, 2013 on the topic “Criminal policy in the Russian Federation: problems and solutions”. URL: <http://www.genproc.gov.ru> (accessed: 05.07.2019) (in Russ.).
2. Gavrilo B. Ya. Doctrine of pre-trial proceedings: present and future // Russ. justice. 2018. No. 1. P. 37–41 (in Russ.).
3. Gavrilo B. Ya. On increasing the role of the Prosecutor in criminal proceedings in the context of radically liberal trends in the development of legislation // Public and Private Law. 2019. No. 1. P. 137–146 (in Russ.).
4. Golovko L. V. Archetypes of pre-trial proceedings, possible prospects for the development of domestic preliminary investigation // Criminal proceedings. 2014. No. 2. P. 9–16 (in Russ.).
5. Doctrinal model of criminal procedural evidentiary law of the Russian Federation and comments on it / songwriters: A.S. Alexandrov et al., 2015 (in Russ.).
6. Makharinsky P.V. Practical guide for forensic investigators. SPb., 1907. P. 386 (in Russ.).
7. New theory of criminal procedural evidence: within the framework of the sixth “Babaevskih readings” // Herald of the Nizhny Novgorod legal Academy. 2015. No. 5 (in Russ.).
8. Problems of legislative support for the draft concept of criminal policy. URL: <http://www.igpran.ru/nlive/4461/> (accessed: 05.07.2019) (in Russ.).
9. Modern problems of proof and decision-making in criminal proceedings. Social technologies and legal institutions: materials International science-practice Conf., dedicated to the 95th anniversary of Prof. Polina A. Lupinskaya. M., 2016 (in Russ.).
10. Criminal Procedure Code of the Republic of Belarus from 16.07.1999 No. 295-Z // National legal Internet portal of the Republic of Belarus. URL: <http://www.pravo.by> (accessed: 05.07.2019) (in Russ.).

Сведения об авторе

Authors' information

ГАВРИЛОВ Борис Яковлевич —

доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ, профессор кафедры управления органами расследования преступлений Академии управления МВД России; 125993 г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8

GAVRILOV Boris Ya. —

Doctor of Law, Professor, honored scientist of Russia, honored lawyer of the Russian Federation, Professor of Department of management bodies investigation of crimes Academy of the interior Ministry of the Russian Federation; 8 Z. and A. Kosmodemyanskikh str.; 125993 Moscow, Russia