

Б.Я. Гаврилов

**СОВРЕМЕННОЕ ДОСУДЕБНОЕ ПРОИЗВОДСТВО И МЕРЫ
ПО ЕГО ДЕФОРМАЛИЗАЦИИ**

В статье обозначены актуальные проблемы современного уголовного процесса, касающиеся стадии возбуждения уголовного дела, разумности процессуальных сроков расследования, сокращенной формы дознания, избрания меры пресечения в отношении лиц, скрывшихся от органов расследования и объявленных в федеральный розыск. Автором приведен ряд примеров правового регулирования данных отношений в законодательстве зарубежных стран. Предложено решение названных проблем путем внесения изменений в Уголовно-процессуальный кодекс РФ.

Ключевые слова: досудебное производство, стадия возбуждения уголовного дела, процессуальные сроки расследования, сокращенная форма дознания, меры пресечения.

B.Ya. Gavrilo

**MODERN PRE-TRIAL PROCEEDINGS AND MEASURES
TO DEFORMALIZATION**

The article marked urgent problems of modern criminal procedure relating to the stage of a criminal case, the reasonableness of procedural time limits of the investigation, the reduced form of inquiry, a preventive measure against persons hiding from the investigation bodies and declared the federal wanted list. The author of a number of examples of legal regulation of these relations in the foreign law. The solution to these problems by amending the Criminal Procedure Code.

Keywords: pre-trial proceedings, stage of a criminal case, procedural terms of investigation, shortened form of inquiry, election of a preventive measure.

Современное российское законодательство в сфере борьбы с преступностью характеризуется тем, что органами государственной власти поставлена задача разработки концепции развития уголовной политики, в том числе в сфере уголовно-процессуального права, что нашло свое отражение в материалах Парламентских слушаний 18 ноября 2013 г. в Совете Федерации РФ и в ходе обсуждения там же 24 июня и 23 сентября 2014 г. на «круглых» столах основных направлений совершенствования законодательства. При этом следует учитывать, что, несмотря на произошедшие в России за три последних десятилетия экономические и социально-правовые изменения, современное уголовное судопроизводство, включая его досудебную часть, содержит в своей основе отдельные положения принятого более 50-лет назад УПК РСФСР и по этой причине остается чрезвычайно бюрократизированным и существенно затратным при его недостаточной эффективности, о чем свидетельствует ежегодное направление в суд только каждого третьего уголовного дела из числа возбужденных.

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 [6. С. 393–415], неоднократно допускал принятие в УПК РФ поправок, носящих характер контрреформ (например, фактическое возвращение в УПК РФ положений ст. 205 УПК РСФСР, регламентирующей правила изложения доказательств в обвинительном заключении; расширение оснований возвращения судом уголовного дела прокурору (*фактически, на дополнительное расследование* [1] (выделено мною Б.Г.) и ряд других [11. С. 21–24; 12. С. 23–27]).

При исследовании проблем современного досудебного производства необходимо учитывать, что деятельность правоохранительных органов осуществляется в условиях осложнения криминогенной обстановки, обусловленной в числе других причин значительным увеличением (с 19,3 млн в 2006 г. до 30,3 млн в 2015 г.) количества зарегистрированных сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, происшествиях. Соответственно, возрос и объем процессуальной деятельности, который в 2015 г. составил в целом 2,2 млн расследованных уголовных дел и 6,9 млн процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, а всего 9,1 млн (для сравнения в 1992 г. количество «отказных» материалов составляло лишь 1,3 млн и возбужденных уголовных дел 2,8 млн или 4,1 млн процессуальных производств).

В числе первоочередных задач деформализации уголовного судопроизводства – реформирование стадии возбуждения уголовного дела. Разрешение данной проблемы требует принципиальных изменений порядка начала производства по поступившему заявлению, сообщению о преступлении, хотя в науке по-прежнему многие ученые выступают за сохранение стадии возбуждения уголовного дела, усматривая её предназначение в качестве «фильтра», призванного не пропускать в стадию предварительного расследования материалы без достаточной констатации наличия в них признаков преступления, а с другой стороны – в качестве «заслона» против проведения принудительных следственных действий, допускаемых при расследовании преступлений [7. С. 54; 19. С. 10–15; 20. С. 719].

Соответственно, предлагаемые меры по исключению из УПК РФ нормы о возбуждении уголовного дела потребуют и исключения из Кодекса ст.148, предоставляющей правоприменителю право отказывать в возбуждении уголовного дела. Ее наличие влечет за собой ряд крайне негативных последствий. Так, решения органов расследования об отказе возбуждения уголовного дела (в 2014–2015 гг. – соответственно, 6,8 и 6,9 млн сообщений о преступлениях) не только ограничивают конституционное право граждан на доступ к правосудию, но и зачастую нарушают закон. Более 20 % таких решений прокурорами ежегодно признаются незаконными или необоснованными и отменяются. Хотя количество возбужденных уголовных дел после отмены процессуального решения об отказе в

возбуждении уголовного дела остается незначительным (менее 10 %), однако за 20 лет оно выросло почти в 7 раз (с 32,5 тыс. в 1991 г. до 215,3 тыс. в 2013 г.). Последствия этого заключаются также и в том, что ежегодно в 2013–2015 гг. допускалось от 540 до 560 тыс. нарушений учетно-регистрационной дисциплины и статистической работы, за совершение которых почти 50 тыс. сотрудников органов внутренних дел ежегодно привлекались к дисциплинарной ответственности и часть из них – к уголовной.

Обусловленность по УПК РФ начала расследования по сообщению о преступлении вынесением постановления о возбуждении уголовного дела заведомо влечет за собой, как указано выше, ограничение доступа граждан к правосудию. Об этом наглядно говорит сокращение почти в три раза (с 16,9 в 2006 г. до 6,2 % в 2015 г.) количества принятых следователем, дознавателем, органом дознания таких решений.

	2000	2010	2013	2014	2015
Всего зарегистрировано сообщений о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях (млн.)	19,3	23,9	28,4	29,3	30,3
Возбуждено уголовных дел (млн.)	3,3	2,2	1,78	1,7	1,89
В т.ч. удельный вес к числу зарегистрированных сообщений (в %)	16,9	9,0	6,0	5,9	6,2

Одновременно принятие рядом государств бывшего СССР (Грузия, Латвия, Молдова, Казахстан, Украина и др.) новых уголовно-процессуальных кодексов позволило «переломить» указанную негативную ситуацию. Так, за 9 месяцев 2015 г. действия УПК Республики Казахстан доля начатых досудебных расследований (применительно к УПК РФ – возбуждение уголовного дела) уголовных правонарушений составила 28 % от всех зарегистрированных обращений (в РФ в 2015 г. этот показатель составил всего 6,2 %), что свидетельствует почти о 5 кратном превышении в Казахстане уровня обеспеченности права граждан на доступ к правосудию. Одновременно была реализована и другая «прописная» истина при оценке криминогенной обстановки. Увеличение уровня регистрируемости обеспечило повышение результативности деятельности правоохранительных органов по выявлению преступлений. Соответственно, на 17 % увеличилось количество направленных в суд уголовных дел, что объективно свидетельствует о повышении после отмены стадии возбуждения уголовного дела эффективности досудебного производства.

Указанные выше показатели доли принятых правоохранительными органами Российской Федерации процессуальных решений о начале производства по уголовному делу характеризуют уровень реагирования органов власти на обращения граждан и организаций на факты противоправной деятельности. Отсюда и коэффициент преступности в

России на 100 тыс. населения составляет порядка 1,5 тыс. преступлений, что в 4–5 раза ниже, чем в Европе, США и в 8,5 раз ниже, чем в Швеции.

О складывающийся негативной практике нарушения прав граждан на их доступ к правосудию свидетельствует и соотношение удельного веса процессуальных решений о возбуждении уголовного дела к числу «отказных» материалов, который за последние 20 лет сократился в 8 раз.

Период	Возбуждено уголовных дел (млн)	Количество «отказных» дел (млн.)	Удельный вес к возбужденным делам (в %)
1992	2,8	1,3	47,7
2002	2,5	3,8	148,4
2010	2,2	6,0	272,7
2012	1,9	6,4	336,8
2013	1,8	6,7	380,0
2014	1,7	6,8	392,0
2015	1,89	6,9	360,0

При выработке предложений об исключении из УПК РФ нормы о возбуждении уголовного дела учитывалось, что ни Устав уголовного судопроизводства 1864 г., ни УПК РСФСР 1922,1923 гг. его не предусматривали, отсутствует она и в зарубежном процессуальном законодательстве, за исключением ряда государств бывшего СССР.

Порочность нормы о возбуждении уголовного дела и в существенных препятствиях при собирании доказательства на первоначальном этапе расследования [10. С. 897-905], а также в ограничении возможностей использования в доказывании результатов оперативно-розыскной деятельности [14. С. 24–39].

В последнее время негативные последствия стадии возбуждения уголовного дела проявлялись в позиции Конституционного Суда РФ, что обуславливает и позицию Верховного Суда РФ. Так, в определении Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ от 19.12.2013 № 60-Д13-3 по обвинению «Г» указано, что уголовное дело было возбуждено по п. «б» (как минимум – совершение преступления группой лиц) ч. 4 ст. 132 УК РФ, однако в постановлении о возбуждении следователь указал только гражданина «З». По мнению Верховного Суда РФ, в отношении «Г» в силу положений ст.ст. 140 и 146 УПК РФ также необходимо было вынести постановление о возбуждении уголовного дела [8], что противоречит не только сложившейся многолетней практике самого Верховного Суда РФ по этому вопросу, но и здравому юридическому смыслу.

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 совместного Пленума Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда

(бывшего) РФ от 23.12.2010 г. № 30/64 о разумности данного срока 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 многократное увеличение объема расследуемых уголовных дел.

Еще более одиозная ситуация сложилась с первоначальным двухмесячным сроком содержания обвиняемого под стражей, в который входят: от 10 до 30 суток для принятия прокурором решения о дальнейшем движении дела (ч. 1 и ч. 1.1. ст. 221 УПК РФ); 14 суток для принятия судом (судьей) решения в соответствии с ч. 1 ст. 227 УПК РФ. Вследствие чего сроки содержания обвиняемых под стражей в 2013–2015 г. продлевались по 50 % уголовных дел.

Не способствует решению проблемы процессуальных сроков предварительного расследования и положения 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 4,5 года, признавая данный срок разумным [3], поскольку это противоречит понятию разумного срока судопроизводства, сформулированному в решениях Европейского Суда и в указанном выше Постановлении Пленума Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда РФ от 23.12.2010 № 30/64, поскольку в 4 года входят как срок досудебного производства, так и судебного разбирательства.

Пересмотр процессуального порядка предъявления обвинения. Необходимо отметить, что Устав уголовного судопроизводства 1864 г. не предусматривал института привлечения лица в качестве обвиняемого. Его потребность на протяжении десятилетий обуславливалась тем, что предъявление обвинения являлось правовым основанием (моментом) допуска защитника к участию в уголовном деле. Однако сегодня в соответствии с требованиями ст.ст. 46 и 49 УПК РФ участие защитника (адвоката) в уголовном деле предусмотрено не только с момента его возбуждения в отношении конкретного лица, а в соответствии с нормами Федерального закона от 04.03.2013 № 23-ФЗ [2] – с момента начала осуществления процессуальных действий с лицом, в отношении которого проводится проверка сообщения о преступлении. Кроме того, сегодня по сути нивелирована разница в правовом статусе подозреваемого (ст. 46 УПК РФ) и обвиняемого (ст. 47 УПК РФ).

Возможность реализации данного предложения обусловлена и практикой расследования в форме дознания без предъявления обвинения и последующего судебного разбирательства более 4 млн уголовных дел за годы действия УПК РФ, что фактически обуславливает конституционность положений об обвинении в форме обвинительного акта (постановления). Более того, понятие «обвинение» с позиции Европейского Суда по правам

человека определяется как официальное уведомление лица компетентным органом власти о наличии предположения о том, что этим лицом совершено уголовно наказуемое деяние. Подробно данная проблема обсуждалась на «круглом» столе в Академии управления МВД России [18].

О реализации Федерального закона от 05. 06. 2007 № 87-ФЗ [4]. Внесение указанным Законом принципиальных изменений в процессуальный статус прокурора в досудебном производстве способствовало, по мнению автора, улучшению показателей качества следствия, сокращению числа лиц, незаконно, необоснованно привлеченных к уголовной ответственности, в том числе содержащихся под стражей, особенно по уголовным делам, расследованным следователями органов прокуратуры.

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	Следовател и прокуратур	Из них содержалось под стражей
2006	1372 – 2,0	524	1885 – 18,0	954
2008	954 – 1,5	316	966 – 8,0	595
2009	721 – 1,3	362	796 – 7,0	518
2013	509 – 1,3	250	654 – 5,8	411
2014*	378 – 1,0	163	446 – 3,9	321

	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	Удельн. вес (в %)	Всем органам расследования	В том числе следователям уд. вес (в %)
1999	21249	2,7	1102	1,4	41340	34209 – 4,0
2006	18373	3,3	1286	0,8	35930	–
2008	17573	3,5	3524	3,2	26502	20955 – 3,6
2009	17652	3,8	3664	3,5	12163	8952 – 1,6
2013	15104	4,3	4029	3,9	5992	4689 – 1,1
2014	14412	4,3	3559	3,4	5979	4582 – 1,06

Сокращенная форма дознания.

Значительная роль в совершенствовании досудебного производства придается дифференциации расследования путем введения, в первую

* На момент подготовки статьи данные за 2015 г. отсутствуют.

очередь, «дознания в сокращенной форме». Введенный указанным Федеральным законом от 04.03.2013 № 23-ФЗ данный порядок расследования вызвал у правоприменителей и ученых ряд вопросов в связи с его несовершенством и противоречивостью с позиции публичности уголовного процесса (см. публикации А.С. Александрова [5. С. 258–266], Гаврилова Б.Я. [9. С. 15], С.И. Гирько [13. С. 2–5], Н.Н. Ковтуна [15. С. 47–49]. Как следствие, в 2014 г. в суд направлено всего 32,1 тыс. уголовных дел, хотя под указанную форму расследования подпадают порядка 250 тыс. преступлений.

В свою очередь, автором предлагается, что такое расследование должно производиться по протокольной форме досудебной подготовки материалов в отношении конкретного лица, признавшего факт совершения преступления, обстоятельства которого очевидны и не требуют производства всего комплекса следственных действий. При этом законодатель должен предусмотреть ограничение при производстве в сокращенной форме перечня следственных действий допросом подозреваемого и потерпевшего. К материалам уголовного дела подлежит приобщению справка о судимости для определения судом вида уголовного наказания. Подозреваемый подлежит задержанию в порядке ст.ст. 91, 92 УПК РФ и в течение 48 часов уголовное дело подлежит расследованию и направлению прокурору для утверждения обвинительного протокола и передачи дела в суд. Последний в соответствии с требованиями ч. 7 ст. 108 УПК РФ, с учетом внесения в нее изменений, продлевает срок задержания до 72 часов, в течение которых рассматривает уголовное дело. В случае невозможности рассмотрения уголовного дела в сокращенной форме суд возвращает его прокурору для расследования в общем порядке. При этом дознание производится как дознавателем, так и иным должностным лицом органа дознания (полиции).

Данная новация способна существенно повысить эффективность процессуальной деятельности органов предварительного расследования и судебной системы, обеспечить незамедлительную защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, при сохранении уровня гарантий прав личности от незаконного и необоснованного обвинения.

Избрание меры пресечения в отношении лиц, скрывшихся от органов расследования и объявленных в федеральный розыск.

Требует внесения в УПК РФ принципиальных изменений и порядок заключения под стражу подозреваемых, обвиняемых, скрывшихся от следствия и объявленных в федеральный розыск, число которых достигает 150 тыс. Действующий 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 и возможности ее изменения (подобный порядок действует в Германии, Франции и других странах).

Изложенное позволяет автору констатировать необходимость внесения существенных изменений в уголовно-процессуальное законодательство, которое сегодня не обеспечивает реализацию правоохранительными органами требований о повышении эффективности борьбы с преступностью.

Указанные предложения по изменению законодательства неоднократно озвучивались учеными и практическими работниками [16; 17], в том числе в материалах конференций, проводимых в Академии управления МВД России.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. 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.

2. 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 // Собрание законодательства РФ. 2013. № 9. Ст. 875.

3. 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 (ч. 1). Ст. 4274.

4. О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

5. 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. С. 258–266.

6. Божьев В.П. «Тихая революция» Конституционного суда в уголовном процессе Российской Федерации // Избранные труды. М.: Юрайт, 2010. С. 393–415.

7. Быков В.М. Проблемы стадии возбуждения уголовного дела // Журнал российского права. 2006. № 7. С. 53–67.

8. Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2014. № 8.

9. Гаврилов Б.Я. Протокольная форма досудебной подготовки материалов и сокращенное дознание: сравнительно-правовой анализ // Труды Академии Управления МВД России. 2014. № 2. С. 15–19.

10. Гаврилов Б.Я. Реализация отдельных положений Устава уголовного судопроизводства в современном досудебном производстве России // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 5. С. 897–905 и др.
11. Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты: монография. М., 2008. С. 21–24.
12. Гаврилов Б.Я. Деформализация досудебного производства: мифы и реалии // Вестник Нижегородской академии. 2015. № 5. С. 23–27 и др.
13. Гирько С.И. Производство по уголовному делу дознания в сокращенной форме: прогнозы и суждения 2013. № 21. С. 2–5.
14. Доля Е.А. Результаты оперативно-розыскной деятельности не могут стать содержанием доказательств в уголовном процессе // Государство и право. 2013. № 5. С. 24–39.
15. Ковтун Н.Н. Дознание в сокращенной форме: коллизии и лакуны нормативного регулирования // Российская юстиция. 2013. С. 47-49.
16. Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Проблемы современного состояния и пути развития органов предварительного следствия (к 150-летию образования в России следственного аппарата)», 28–29 мая 2010 г. // Рос. следователь. 2010. № 15.
17. Материалы международной научно-практической конференции «Организация деятельности органов расследования преступлений: управленческие, правовые и криминалистические аспекты», 23–24 апреля 2015 г. и др.
18. Предъявление обвинения в уголовном судопроизводстве будет отменено? // Юридический консультант. 2010. № 3. С. 9–16.
19. Хитрова О.В. Начало уголовного процесса: научные концепции и перспективы правового регулирования // Организация деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России: управленческие и криминалистические проблемы: материалы Всероссийской научн.-практ. конф. В 3 ч. М., 2012. Ч. 2. С. 10–15 и др.
20. Шадрин В.С. Начальная фаза уголовного процесса от Устава уголовного судопроизводства до действующего уголовно-процессуального закона // Актуальные проблемы российского права. М.: Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 4. С. 717–724.