

# РАЗДЕЛ V.

## УГОЛОВНОЕ ПРАВО И КРИМИНОЛОГИЯ; УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

---

УДК 343.140.02

DOI: 10.18384/2310-6794-2019-1-140-151

### ДОСУДЕБНОЕ ПРОИЗВОДСТВО: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

**Гаврилов Б. Я.**

*Владимирский государственный университет имени А. Г. и Н. Г. Столетовых  
600005, г. Владимир, ул. Студенческая, д. 8, Российская Федерация*

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию проблемных вопросов современного досудебного производства и отдельных причин внесения в УПК РФ многочисленных изменений. Автором проведен анализ эмпирического материала (данных о количестве подозреваемых, обвиняемых, заключённых под стражу в период предварительного расследования в 1998–2017 гг.). В качестве общенаучного диалектического метода были использованы познания социально-правовых процессов и явлений, что позволило провести анализ и оценку состояния законодательства и правоприменительной практики по проблемам досудебного производства, в том числе произведена оценка изменения нормативно-правовой базы УПК РФ. На основе анализа норм уголовно-процессуального законодательства, в том числе изучения как правоприменительной практики, так и результатов эмпирических данных, автором подготовлены предложения об изменении процессуальных правил начала производства по уголовному делу. Практическая значимость данного исследования заключается в обобщении значительного массива статистических данных, а также в формулировке предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего досудебное производство. Статья адресована научным работникам, профессорско-преподавательскому составу при преподавании курсов «Уголовно-процессуальное право», «Уголовный процесс» и соответствующие спецкурсы в вузах, студентам, адъюнктам, аспирантам, изучающим данные дисциплины, практическим работникам (должностным лицам органов предварительного расследования, органов дознания, прокурорам, судьям, адвокатам, другим участникам уголовного процесса).

**Ключевые слова:** УПК РФ, уголовно-процессуальная политика, досудебное производство, следователь, процессуальные сроки, предъявление обвинения, протокольная форма расследования.

---

© СС ВУ Гаврилов Б. Я., 2019.

## PRE-TRIAL PROCEDURE: PROBLEMS OF THEORY AND PRACTICE

**B. Gavrilov**

*Vladimir State University*

*8, Studencheskaya st., Vladimir, 600005, Russian Federation*

**Abstract.** The article is concerned with the problems of modern pre-trial procedures and the reasons for making numerous amendments to the Criminal Procedure Code of the Russian Federation. The author analysed empirical data (on the number of suspects taken into custody during the preliminary investigation in 1998–2017). The research methods include a dialectical analysis of social and legal processes that allowed to assess the state of legislation and law enforcement practice concerning pre-trial procedures, and the changes in the Criminal Procedure Code of the Russian Federation. Based on the analysis of the norms of criminal procedure legislation, the study of both law enforcement practice and empirical data, the author made several proposals for making changes in the pre-trial criminal procedure rules. The practical value of the article is in interpreting big statistical data and making proposals for pre-trial procedure changes in criminal cases. The study is aimed at researchers, the teaching staff who conduct the courses «Criminal procedure law», «Criminal procedure» and relevant special courses at universities, students, adjuncts, graduate students studying these disciplines, practitioners (officials of preliminary investigation, bodies of inquiry, prosecutors, judges, lawyers, other participants of criminal procedure).

**Keywords:** Criminal Procedure Code of the Russian Federation, criminal procedure policy, pre-trial procedures, investigator, procedure terms, indictment, protocol form of investigation.

Исследуя проблемы досудебного производства, необходимо отметить, что, во-первых, его формирование в 1997–2001 гг. (период подготовки проекта УПК РФ ко второму чтению) было обусловлено необходимостью реализации в уголовно-процессуальном законодательстве положений Конституции РФ в части:

а) обеспечения прав и законных интересов как лиц, пострадавших от преступления, так и граждан от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения их прав и свобод;

б) ограничения конституционных прав подозреваемых, обвиняемых и других участников уголовного процесса исключительно по судебному решению, что, например, способствовало резкому сокращению количества

подозреваемых, обвиняемых, заключённых под стражу в период предварительного расследования (с 450 тыс. в 1998–1999 гг. ежегодно до 130–150 тыс. в 2015–2016 гг.).

в) повышения эффективности уголовного судопроизводства в целом и его досудебной части в частности за счёт перехода на упрощённый порядок предварительного расследования и судебного разбирательства при условии обеспечения в полном объеме прав и законных интересов их участников. К таким формам сегодня, в определенной мере, следует отнести дознание в общей форме (гл. 32<sup>1</sup> УПК РФ) и до-

<sup>1</sup> УПК РФ от 18.12.2001 № 174-ФЗ Глава 32. Дознание // Консультант Плюс: справочно-правовая система: [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34481](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481) (дата обращения: 19.02.2019).

знание в сокращённой форме (гл. 32.1<sup>1</sup> УПК РФ), а также досудебное соглашение о сотрудничестве (гл. 40.1<sup>2</sup> УПК РФ), а при рассмотрении уголовных дел в суде – особый порядок принятия судебного решения при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением (гл. 40<sup>3</sup> УПК РФ), а также прекращение уголовного дела или уголовного преследования в связи с назначением меры уголовно-правового характера в виде судебного штрафа (гл. 51.1<sup>4</sup> УПК РФ) и рядом других факторов.

Во-вторых, совершенствование досудебного производства в последующие, после принятия УПК РФ, годы осуществлялось, учитывая:

– что внесение в УПК РФ с момента его принятия более чем 200-ми федеральными законами изменений, не всегда носило системный характер [3, с. 19];

– что имели место законодательные ошибки, в выявлении которых активную роль играет Конституционный Суд РФ при его одновременной склонности к контрреформам, которые профессор В. П. Божьев назвал «тихой революцией Конституционного Суда РФ» [1];

– что не «остался в стороне» от контрреформ и Верховный Суд РФ, например, в части возврата в УПК РФ судебного доследования, проблему чего многие страны, в том числе и бывшего постсоветского пространства, давно разрешили [3, с. 21];

– что внесение в УПК РФ столь многочисленных изменений, в свою очередь, было обусловлено, с одной

стороны, компромиссными решениями законодателя при принятии УПК РФ, а с другой – отказом при подготовке его проекта ко второму чтению от реформирования отдельных процессуальных институтов, что пришлось уже делать после принятия УПК РФ, в том числе и путём внесения в него многочисленных изменений, включая согласие прокурора на возбуждение уголовного дела, необходимость дифференциации процессуальных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа и ряд других факторов, предлагаемых автором ещё в конце 90-х гг.

Перечисленные выше и иные факторы объясняют постановку перед законодателем, представителями юридической науки и правоприменителями задачи с учётом недостаточной исследованности вопросов современной идеологии на уголовное судопроизводство [8, с. 69], а также необходимости выработки концепции развития уголовно-процессуального законодательства и его отдельных институтов, в том числе стадий возбуждения уголовного дела и предварительного расследования.

Немаловажными для идеологии совершенствования УПК РФ явились в том числе и результаты исследований, которые были проведены в течение двух лет (с 1 января 2002 г.) мониторингом применения УПК РФ [11], в ходе которого члены рабочей группы при Комитете по законодательству Государственной Думы РФ исследовали проблемы правоприменительной практики.

Одновременно низкая эффективность предварительного расследования в совокупности с мониторингом

<sup>1</sup> Там же: Глава 32.1.

<sup>2</sup> Там же: Глава 40.1.

<sup>3</sup> Там же: Глава 40.

<sup>4</sup> Там же: Глава 51.1.

мнений учёных-процессуалистов свидетельствует о необходимости совершенствования целого ряда процессуальных институтов, что наряду с приведенными выше факторами обуславливает необходимость обсуждения вопросов развития уголовно-процессуального законодательства в контексте совершенствования в целом уголовно-правовой политики государства.

Такое обсуждение имело место на парламентских слушаниях в Совете Федерации Федерального Собрания РФ 18 ноября 2013 г., где с основным докладом выступали Генеральный прокурор РФ Ю. Чайка<sup>1</sup>, заместитель Председателя Верховного Суда РФ, а также заместители руководителей федеральных правоохранительных органов, и на заседаниях “круглого” стола 24 июня и 23 сентября 2014 г.<sup>2</sup>. Научная дискуссия о необходимости разработки концепции досудебного производства активно продолжалась на «Бабаевских» чтениях в мае 2015 г., на «Кутафинских» чтениях в апреле 2016 г. [10], на парламентских слушаниях в Совете Федерации 20 декабря 2016 г., 29 июля 2017 г., а также 5 апреля 2017 г. при обсуждении Дорожной карты (2017–2025 гг.) совершенствования уголовной политики, представленной А. Кудриным, и ряде других

<sup>1</sup> Выступление Генерального прокурора РФ Ю. Я. Чайки на парламентских слушаниях в Совете Федерации РФ от 18.11.2013 на тему: «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения» // Генеральная прокуратура Российской Федерации: [сайт]. URL: <https://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-85492> (дата обращения: 19.02.19).

<sup>2</sup> Автор участвовал в указанных слушаниях и представлял свои предложения по совершенствованию отдельных институтов УПК РФ.

научных форумов. Вопросы формирования концепции уголовно-процессуальной политики, включая досудебное уголовное производство, обсуждались на заседании “круглого” стола в Совете Федерации 13 декабря 2017 г. при участии заместителя Генерального прокурора РФ Н. Винниченко, заместителя Министра юстиции РФ А. Алханова, президента Федеральной палаты адвокатов РФ Ю. Пилипенко, учёных-процессуалистов и практических работников МВД России, Следственного комитета РФ и других ведомств.

Следует учитывать, что в основе требований о реформировании досудебного производства лежат изменения в экономической и социально-правовой сферах развития государства и общества, произошедшие в России за три последних десятилетия.

В этой связи можно выделить ряд факторов, обуславливающих необходимость формирования современной доктрины досудебного производства и тем самым продолжения реформирования уголовно-процессуального законодательства с приведением ряда аргументов обоснованности, научности и прикладного характера предстоящих изменений в УПК РФ.

**Во-первых**, современное уголовно-процессуальное законодательство и особенно его досудебная часть, несмотря на произошедшие весьма существенные преобразования, содержит в себе немало положений УПК РСФСР 1922 и 1960 гг., в настоящее время являющихся крайне бюрократизированными и чрезвычайно затратными при их недостаточной эффективности. В суд из числа возбужденных направляется ежегодно менее трети уголовных дел, а порядка 70–80% дел (в зависимо-

сти от региона) приостанавливается производством.

**Во-вторых**, более двух третей изменений, внесённых в УПК РФ, обусловлены введением вновь или совершенствованием ряда институтов УПК РФ. Так, с 1 января 2013 г. действует принципиально изменённое апелляционное, кассационное и надзорное производство, а с 1 июня 2018 г. – суды присяжных в городских и районных судах. В УПК РФ введена норма-принцип ст. 6.1 «Разумный срок уголовного судопроизводства»<sup>1</sup> с последующим внесением только в нее изменений четырьмя федеральными законами.

Существенные шаги законодателем предприняты и по совершенствованию досудебного производства, включая:

а) вывод следователей из состава органов прокуратуры; дифференциацию процессуальных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа; изъятие у прокурора не только права на согласование решения следователя, дознавателя, органа дознания на возбуждение уголовного дела, но и права на возбуждение им уголовного дела<sup>2</sup>;

б) введение в УПК впервые в качестве участника уголовного процесса

начальника подразделения дознания<sup>3</sup>, а в последующем и начальника органа дознания<sup>4</sup>;

в) принятие нового для России процессуального института досудебного соглашения о сотрудничестве (гл. 40.1<sup>5</sup> УПК РФ);

г) возвращение в досудебное производство сокращённой формы дознания<sup>6</sup> и ряд других нововведений.

Кстати, позицию о необходимости принятия многих из этих изменений в сфере досудебного производства автор как представитель МВД России в рабочей группе при Комитете по законодательству Государственной Думы РФ по подготовке УПК РФ ко второму чтению отстаивал в конце 90-х гг. XX в.

Суть **третьего фактора** в том, что отвечая на явно чрезмерную критику представителей научного сообщества

<sup>3</sup> Федеральный закон от 06.06.2007 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Гарант: [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/12153941> (дата обращения: 02.02.2019).

<sup>4</sup> Федеральный закон от 30.12.2015 № 440-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя» // Консультант Плюс: справочно-правовая система: [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191497](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191497) (дата обращения: 02.02.2019).

<sup>5</sup> Федеральный закон от 29.06.2009 № 141-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Гарант: [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/12167901> (дата обращения: 02.02.2019).

<sup>6</sup> Федеральный закон от 04.03.2013 № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»: // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://legalacts.ru/doc/federalnyi-zakon-ot-04032013-n-23-fz-o> (дата обращения: 02.02.2019).

<sup>1</sup> УПК РФ Статья 6.1. Разумный срок уголовного судопроизводства // Консультант Плюс: справочно-правовая система: [сайт]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34481/e24b915bada029468c3fdb8658d55b4ff572f2b1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/e24b915bada029468c3fdb8658d55b4ff572f2b1) (дата обращения: 02.02.19).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации” // Гарант: [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/12153934> (дата обращения: 02.02.2019).

о низком качестве УПК РФ, автор обращает внимание на то обстоятельство, что УПК РФ принимался в условиях компромисса при введении в действие УПК РФ законодатель предусмотрел переходные положения в той части, что судебное санкционирование основных следственных действий, ограничивающих конституционные права граждан, вводилось в действие лишь с 1 января 2004 г.

Конституционный Суд РФ в постановлении от 14.03.2002<sup>1</sup> признал не соответствующей Конституции РФ ст. 96 УПК РСФСР в части, предусматривающей заключение подозреваемого, обвиняемого под стражу с санкции прокурора, обязав законодателя внести в УПК первые изменения, что и было сделано федеральным законом от 29.05.2002 № 58-ФЗ<sup>2</sup> в УПК РФ ещё до вступления его в действие, установившим судебный порядок ограничения прав и свобод участников уголовного процесса.

Редакция ст. 146 УПК РФ предусматривает получение согласия прокурора на возбуждение уголовного дела, для пересмотра которого потребовалось 5 лет (№ 87-ФЗ). Кстати, члены рабочей группы были категорически

против данной редакции. А по поручению руководства МВД России автор<sup>3</sup> докладывал эту проблему Д. Козаку.

Вместе с тем развитие научной мысли, складывающаяся следственная и судебная практика, признание Конституционным Судом РФ отдельных положений УПК РФ несоответствующими Конституции РФ, а также происходящие в уголовно-процессуальном законодательстве государств бывшего СССР значительные изменения и, в целом, **затратность** и **забюрократизированность** уголовного процесса потребуют его совершенствования, включая формирование современной доктрины досудебного производства.

Несмотря на то, что есть необходимость дальнейшего совершенствования УПК РФ, ни коим образом не предлагается создания нового УПК РФ. Автором вносятся следующие предложения:

а) о пересмотре **процессуальной нормы о 2-месячном сроке предварительного следствия** (ч. 1 ст. 162 УПК РФ), которая аналогична положению ст. 119 УПК РСФСР 1922 г., при том, что уровень сложности расследования уголовных дел многократно возрос. Сегодня и правовое содержание ч. 1 ст. 162 УПК РФ не соответствует введённой в УПК РФ норме-принципу (ст. 6.1 УПК РФ) о разумном сроке уголовного судопроизводства, который, в соответствии с постановлением Пленума Верховного Суда от 29.03.2016 № 11-П<sup>4</sup> по уголовным делам, не дол-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14.03.2002 № 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 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitucionnogo-suda-rf-ot-14032002-n> (дата обращения: 02.02.2019).

<sup>2</sup> Федеральный закон от 29.05.2002 № 58-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» // Гарант: [сайт]. URL: <https://base.garant.ru/12126926> (дата обращения: 02.02.2019).

<sup>3</sup> В этот период Б.Я. Гаврилов занимал должность заместителя начальника Следственного комитета при МВД России.

<sup>4</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.03.2016 № 11 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел о присуждении компенсации за нарушение права на су-



жен превышать 4 лет. С учётом изложенного предлагается пересмотреть применение процедур продления срока предварительного следствия, установив это правило лишь по истечении 6-ти месяцев расследования уголовного дела;

б) об увеличении **первоначального срока (2 месяца) содержания обвиняемого под стражей**, в который входят: от 10 до 30 суток (вместо 5 суток по УПК РФ в редакции 2001 г.) для утверждения прокурором обвинительного заключения или принятия иного решения по поступившему к нему уголовному делу (ч. 1 и ч. 1.1 ст. 221 УПК РФ) и ещё 14 суток для принятия судом (судьёй) в порядке ч. 1 ст. 227 УПК РФ соответствующего решения. Это порождает ситуацию, при которой следователь после заключения лица под стражу по большинству уголовных дел сразу же готовит соответствующее ходатайство в суд. Как следствие, на 1 января 2017 г. под стражей содержались с продлённым сроком свыше 2-х месяцев более 10 тыс. обвиняемых, или 15% от всех находящихся под стражей. Расчёты показывают, что на подготовку ходатайств о продлении срока содержания под стражей затрачивается ежегодно труд более 2 000 следователей. При этом в государствах Европы первоначальный срок содержания под стражей по судебному решению составляет 100–120 суток;

в) о принципиальном пересмотре **процессуального института предъявления обвинения** допроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации [сайт]. URL: <http://legalacts.ru/sud/postanovlenie-plenuma-verkhovnogo-suda-rf-ot-29032016-n-11/> (дата обращения: 02.02.2019).

**ления обвинения.** Аргументами за его отмену выступают те обстоятельства, что Устав уголовного судопроизводства 1864 г. не предусматривал данного института; в уголовном процессе он появился на основании особого наказа Санкт-Петербургского окружного суда 1887 г., а затем и определения Высшего дисциплинарного присутствия Сената от 23.03.1898 [9].

Предъявление обвинения являлось на протяжении десятилетий правовым основанием допуска в уголовное дело защитника, что сегодня законодатель предусмотрел не только с момента возбуждения уголовного дела в отношении конкретного лица, но и с начала проверки в отношении этого лица сообщения о преступлении. Кроме того, различия в правовом статусе подозреваемого и обвиняемого сегодня нивелированы, о чём можно судить при анализе содержания ст. 46, 47 УПК РФ.

В числе других обстоятельств за отмену института предъявления обвинения – это решение Конституционного Суда РФ от 16.05.2007 № 6-П<sup>1</sup> в части: «пределы судебного разбирательства должны определяться обвинением, сформулированным в обвинительном заключении (обвинительном акте)».

Более того, за 16 лет действия УПК РФ без «классического» предъявления обвинения направлено в суд около 5 млн. уголовных дел, расследованных

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.05.2007 № 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 // Законы, кодексы и нормативно-правовые акты Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-16052007-n> (дата обращения: 02.02.2019).

в форме дознания, и ни один из осуждённых ни в Конституционный Суд РФ, ни в Европейский Суд по правам человека о нарушении своего права на защиту не обратился.

**Сегодня вновь прокуратурой ставится под сомнение эффективность федерального закона от 05.06.2007 № 87-ФЗ**, несмотря на неоднократное обращение к этой теме в ряде публикаций [2; 6; 7]. На основе статистических данных о результатах расследования уголовных дел по государственной форме отчетности I-E за 2006–2017 гг. автор наглядно демонстрирует многократное (почти в 5 раз) снижение числа оправданных судами обвиняемых, в т. ч. содержащихся под стражей. Так, их число сократилось с 1885 лиц в 2006 г. (по делам, расследованным следователями прокуратуры) до 402 подсудимых в 2017 г. (по делам, расследованным следователями Следственного комитета РФ), в т. ч. содержащихся под стражей число подсудимых за этот период уменьшилось с 954 до 219 лиц. Одновременно значительно повысился уровень надзорной деятельности прокурора за качеством расследования уголовных дел, на что автор неоднократно обращал внимание в своих публикациях [3].

Предлагается также ввести в УПК РФ **протокольную форму расследования**, близкую по своей сущности к протокольной форме досудебной подготовки материалов. Её основными элементами должны стать: расследование в отношении конкретного лица, признавшего факт совершения преступления, при условии, что расследование не требует производства всего комплекса следственных действий; производство по уголовному делу

должно начинаться незамедлительно с момента регистрации сообщения о преступлении (без вынесения постановления о возбуждении уголовного дела). При этом в УПК следует предусмотреть ограничение перечня следственных действий допросом подозреваемого и потерпевшего (свидетеля), а проведение экспертизы должно допускаться лишь в случаях её обязательности (п. 2 ст. 196 УПК РФ). Эффективность данной формы расследования доказана многолетней практикой применения протокольной формы досудебной подготовки материалов, о чём свидетельствуют статистические данные о направлении в суд, например, в 1995–1996 гг. ежегодно 250–300 тыс. таких материалов.

Среди прикладных проблем совершенствования УПК – **избрание меры пресечения в отношении лиц, скрывшихся от органов расследования и объявленных в федеральный розыск**, число которых достигает 150 тыс. в год. Сегодня возможность заочного ареста допускается, но в силу ч. 5 ст. 108 УПК РФ при объявлении обвиняемого в международный розыск, поэтому для реализации предложения о возможности заочного заключения под стражу по судебному решению объявленных в федеральный розыск обвиняемых необходим механизм, предоставляющий лицу, задержанному вне места производства расследования, право предстать в течение 48 ч. перед судом по месту фактического задержания, где в ходе судебного заседания устанавливается личность задержанного и проверяется, не отменено ли решение суда о заключении данного лица под стражу. После доставления задержанного к месту производства предварительного



расследования он в течение 48 ч. подлежит доставлению в суд для решения вопроса об оставлении меры пресечения в силе либо её изменении. Данный порядок предусмотрен уголовно-процессуальным законодательством Германии, Франции и других государств.

Однако первоочередной **проблемой, требующей незамедлительно разрешения, является изменение процессуальных правил начала производства по уголовному делу**, в том числе по той причине, что прямым негативным последствием института возбуждения уголовного дела является двукратное снижение доли возбужденных уголовных дел за последние 10 лет на 1,5 млн. (с 3,3 млн. в 2006 г. до 1,8 млн. – в 2017 г.) при увеличении количества «отказных» материалов на 2,3 млн. [3].

Прямым следствием действия института «отказных» материалов являются:

а) ежегодно **10 млн. потерпевших** от совершённых в отношении них противоправных деяний не получают юридической помощи от государства в лице правоохранительных органов и судов, чем прямо нарушаются положения ст. 2 Конституции РФ;

б) необоснованный вызов порядка 10 млн. граждан из числа потерпевших, свидетелей в правоохранительные органы для дачи показаний по «отказным» материалам ежегодно;

в) искусственное изменение «**тренда**» преступности, уровень которой к 2010 г. должен был достигнуть **4,4 млн** преступлений в год, что затрудняет принятие государством более эффективных мер в борьбе с преступностью (табл. 1).

Таблица 1

### Количество зарегистрированных преступлений

| Временной период                                  | 1980  | 1991  | 1999  | 2006  | 2010           | 2014  | 2015               | 2016  | 2017  |
|---|-------|-------|-------|-------|----------------|-------|--------------------|-------|-------|
| Количество зарегистрированных преступлений (млн.) | 1,028 | 2,168 | 3,002 | 3,853 | 4,4<br>прогноз | 2,166 | 2,388<br>(без КФО) | 2,160 | 2,058 |

Предположение об изменении процессуальных правил начала производства по уголовному делу путём исключения из УПК процессуальных норм ст. 146, 148 обусловлено и складывающейся с учётом решений Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ судебной практики о необходимости возбуждения самостоятельного уголовного дела, например, в случае установления нового лица, совершившего преступление, по факту которого уже возбуждено и расследуется основное

дело, или при выявлении нового преступления лицом, в отношении которого уголовное дело было возбуждено ранее, что противоречит как непосредственно многолетней практике расследования, так и правовому содержанию остающейся неизменной на протяжении 55 лет нормы о возбуждении дела и ч. 1 ст. 448 действующего УПК РФ, не требующей вынесения самостоятельного постановления о возбуждении уголовного дела, если оно возбуждено в отношении другого лица [4; 5].

Предложения, изложенные в данной работе, неоднократно озвучивались не только учёными, но и практикующими юристами. Дело за конкретными мерами по формированию с участием законодателя юридической общественности и правоприменителей современной доктрины досудебного производства, чему препятствует устоявшаяся в нашем сознании идеологическая установка в виде стереотипа незыблемости приведённых выше процессуальных институтов.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Божьев В. П. «Тихая революция» Конституционного Суда в уголовном процессе Российской Федерации // *Избранные труды*. М.: Юрайт, 2010. С. 393–415.
2. Божьев В. П., Гаврилов Б. Я. Концепция совершенствования досудебного производства в XXI веке: мнение науки и практика // *Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2017. № 2 (38). С. 74–82.
3. Гаврилов Б. Я. Досудебное производство по УПК РФ: концепция совершенствования // *Труды Академии управления МВД России*. 2016. № 1. С. 18–25.
4. Гаврилов Б. Я. Проблемы законодательного регулирования использования специальных знаний на этапе проверки сообщения о преступлении // *Вестник Восточно-Сибирского института МВД России*. 2017. № 4. С. 35–49.
5. Гаврилов Б. Я. Стадия возбуждения уголовного дела: нужна ли она современному российскому уголовному судопроизводству? // *Публичное и частное право*. 2015. № 4. С. 141–157.
6. Гаврилов Б. Я. Эффективность досудебного производства // *Уголовное судопроизводство*. 2017. № 2. С. 19–26.
7. Ковтун Н. Н. К дискуссии об «утраченных» полномочиях прокурора. Есть ли предмет для дискуссии? // *Российская юстиция*. 2010. № 5. С. 29–34.
8. Конев А. Н. Идеологические основы уголовного судопроизводства России: контуры проблем и очертания концепций // *Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2013. № 23. С. 68–71.
9. Макаринский П. В. *Практическое руководство для судебных следователей*. Спб., 1907. 386 с.
10. Современные проблемы доказывания и принятия решений в уголовном процессе. Социальные технологии и правовые институты: материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. С. Россинский. М.: Проспект, 2016. 583 с.
11. Уроки реформы уголовного правосудия в России: сб. статей и материалов / под ред. Е. Мизулиной. М.: Юристъ, 2006. 848 с.

#### REFERENCES

1. Bozhëv V. P. [«The Quiet Revolution» of the Constitutional Court in Criminal Procedure of Russian Federation]. In: *Izbrannyye trudy* [Selected works]. Moscow, Yurait Publ., 2010, pp. 393–415.
2. Bozhëv V. P., Gavrilov B. Y. [The Concept of improvement of pre-trial procedure in the 21st century: theory and practice]. In: *Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii* [Bulletin of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation], 2017, no. 2 (38), pp. 74–82.
3. Gavrilov B. Y. [Pre-trial procedure under the Criminal Procedure Code of the Russian Federation: proposals for improvement]. In: *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii* [Works

- of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation], 2016, no. 1, pp. 18–25.
4. Gavrilov B. Y. [Problems of legislative regulation of the use of special knowledge at a verification stage of crime investigation]. In: *Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii* [Bulletin of Eastern Siberia Institute of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation], 2017, no. 4, pp. 35–49.
  5. Gavrilov B. Y. [The initiation stage of legal procedures: is it necessary for modern Russian criminal proceedings?]. In: *Publichnoe i chastnoe pravo* [Public and Private Law], 2015, no. 4, pp. 141–157.
  6. Gavrilov B. Y. [The efficiency of pre-trial procedure]. In: *Ugolovnoe sudoproizvodstvo* [Criminal Proceedings], 2017, no. 2, pp. 19–26.
  7. Kovtun N. N. [Towards a discussion of prosecutor's «lost» powers. Is there a subject for the discussion?]. In: *Rossiiskaya yustitsiya* [Russian Justice], 2010, no. 5, pp. 29–34.
  8. Konev A. N. [Ideological bases of criminal proceedings in Russia: the contours of problems and outline of concepts]. In: *Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii* [Bulletin of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation], 2013, no. 23, pp. 68–71.
  9. Makarinsky P. V. *Prakticheskoe rukovodstvo dlya sudebnykh sledovatelei* [Practical Guide for Investigators]. St. Petersburg, 1907, 386 p.
  10. Rossinsky S. ed. *Sovremennye problemy dokazyvaniya i prinyatiya reshenij v ugolovnom processe. Socialnye tekhnologii i pravovye instituty: materialy mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoy konferencii* [Modern Problems of Proof and Decision Making in Criminal Proceedings. Social Technologies and Legal Institutes: Proceedings of the International Theoretical and Practical Conference]. Moscow, *Prospekt Publ.*, 2016, 583 p.
  11. Mizulina E. ed. *Uroki reformy ugolovnogo pravosudiya v Rossii: sbornik statei i materialov* [Lessons of the Reform of Criminal Justice in Russia: a Collection of Articles and Materials]. Moscow, *Yurist Publ.*, 2006, 848 p.
- 

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Гаврилов Борис Яковлевич – доктор юридических наук, профессор кафедры управления органами расследования преступлений Владимирского государственного университета имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых.

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Boris Y. Gavrilov– Doctor of Law, professor at the Department of Management of Criminal Investigation Bodies, Vladimir State University.

---

#### ПРАВИЛЬНАЯ ССЫЛКА

Гаврилов Б. Я. Досудебное производство: вопросы теории и практики // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2019. № 1. С. 140–151.

DOI: 10.18384/2310-6794-2019-1-140-151

**FOR CITATION**

Gavrilov B. Pre-Trial Procedure: Problems of Theory and Practice. In: *Bulletin of Moscow Region State University. Series: Jurisprudence*, 2019, no. 1, pp. 140–151.

DOI: 10.18384/2310-6794-2019-1-140-151