

УДК 343.13

DOI 10.33463/2687-1238.2020.28(1-4).4.524-534

**БОРИС ЯКОВЛЕВИЧ ГАВРИЛОВ,**  
доктор юридических наук, профессор,  
профессор кафедры управления органами расследования преступлений,  
Академия управления МВД России, г. Москва, Российская Федерация;  
профессор кафедры уголовного процесса и криминалистики,  
Академия ФСИН России, г. Рязань, Российская Федерация,  
e-mail: [profgavrilov@yandex.ru](mailto:profgavrilov@yandex.ru)

## **О СОВРЕМЕННОМ СОСТОЯНИИ И АВТОРСКОЙ КОНЦЕПЦИИ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА В XXI ВЕКЕ: ВЗГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ УЧЕНОГО И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЯ**

### **Для цитирования**

Гаврилов, Б. Я. О современном состоянии и авторской концепции досудебного производства в XXI веке: взгляд на проблему ученого и правоприменителя / Б. Я. Гаврилов // Человек: преступление и наказание. – 2020. – Т. 28(1–4), № 4. – С. 524–534. – DOI : 10.33463/2687-1238.2020.28(1-4).4.524-534.

**Аннотация.** Внесение в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации с момента его принятия порядка 260 федеральными законами изменений, не всегда носящих системный характер, а в ряде случаев противоречащих нормам действующего закона, выдвинуло перед законодателем и представителями юридической науки задачу выработки концепции развития уголовно-процессуального законодательства, чему в значительной мере препятствует бюрократия и формализм действующего уголовного процесса. В статье рассмотрены причины и условия значительного снижения за последние десятилетия эффективности обеспечения правоохранительными органами конституционного права граждан на доступ к правосудию и возмещению причиненного им ущерба, что препятствует должной реализации назначения уголовного судопроизводства. В связи с этим исследовано реальное состояние современного досудебного производства по уголовным делам и показано его негативное влияние на эффективность предварительного расследования. Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, уголовное и уголовно-процессуальное законодательство, нормативные правовые акты, регламентирующие результаты деятельности правоохранительных органов, а также ранее проведенные специалистами исследования в области уголовного права, криминологии и уголовного процесса. Методологической основой исследования послужил общий диалектический метод научного познания, носящий универсальный характер, а также

© Гаврилов Б. Я., 2020



Статья лицензируется в соответствии с лицензией [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/)

методы логической дедукции, индукции, познавательные методы и приемы наблюдения, сравнения, анализа, обобщения и описания.

В результате исследования обоснована необходимость реформирования стадии возбуждения уголовного дела, процессуальных сроков предварительного следствия и дознания, введения процессуальных правил заочного заключения под стражу подозреваемого, обвиняемого, объявленного в федеральный розыск, исключения из Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации института предъявления обвинения, правовой регламентации расследования уголовных дел в форме сокращенного дознания, дифференциации процессуальных полномочий руководителя следственного органа и прокурора. Выявлена также потребность в совершенствовании норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих досудебное производство. Одновременно доказано, что внесенные в кодекс изменения, связанные с реализацией процессуальных полномочий прокурора и руководителя следственного органа, включением в число участников уголовного процесса начальника подразделения дознания и в последующем – начальника органа дознания, обеспечили повышение уровня прокурорского надзора за следствием и дознанием, а следовательно, законности в деятельности органов предварительного следствия и дознания и качества расследования уголовных дел. Отличие данной статьи от работ других авторов, касающихся проблем досудебного производства, заключается в комплексном исследовании основных процессуальных институтов в их взаимосвязи и взаимообусловленности, использовании значительного объема статистической информации по существу излагаемых проблем, а также в изложении взглядов на исследуемые правовые институты как ученых-процессуалистов, так и практикующих юристов.

**Ключевые слова:** уголовно-процессуальное законодательство, досудебное производство, возбуждение уголовного дела, процессуальные сроки расследования, предъявление обвинения, процессуальный контроль, прокурорский надзор.

## Введение

Современное досудебное производство рассматривается нами как с точки зрения практика, посвятившего более 30 лет следственной работе, так и с позиции ученого-процессуалиста, а также как представителя Следственного комитета при МВД России (сегодня – Следственного департамента), который в период с 1997 по 2007 год входил в рабочую группу при Комитете по законодательству Государственной Думы Российской Федерации по подготовке проекта Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (УПК РФ) ко второму и третьему чтениям и мониторингу кодекса в последующие годы (до 2007 г. автор занимал должность заместителя начальника Следственного комитета при МВД России).

В уголовно-процессуальный закон были внесены изменения, регламентирующие предварительное расследование. Кроме того, он был дополнен рядом новых процессуальных институтов для дальнейшего развития социально-экономических и политических основ государства и общества и демократическими требованиями о совершенствовании законодательства в части обеспечения прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, обусловленными решениями Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека.

Следует исходить из того, что продолжающееся реформирование уголовно-процессуального законодательства требует создания концепции его разработки, о

чем шла речь на протяжении последнего десятилетия, в том числе на парламентских слушаниях в Совете Федерации 18 ноября 2013 г. [16] (там же в последующие годы – 20 декабря 2016 г., 29 июня 2017 г. и 13 декабря 2018 г. [17]), а также 5 апреля 2017 г. при обсуждении Дорожной карты (2017–2025 гг.) совершенствования уголовной политики, представленной А. Л. Кудриным [18]. Предметом широкого обсуждения эти вопросы были и на ряде научных форумов (в мае 2015 г. – на Бабаевских чтениях [19], в апреле 2016 г. на Кутафинских чтениях [20]), где они неоднократно рассматривались, однако своего развития до настоящего времени так и не получили.

Излагая проблемы досудебного производства, отдельные авторы вполне обоснованно обращают внимание и на то обстоятельство, что «до сих пор не выработана четкая и внятная методологическая позиция, объясняющая тот смысл, то предназначение, которыми и обуславливается необходимость в указанном этапе уголовно-процессуальной деятельности» [15, с. 29].

Одной из определяющих научно-прикладных задач в разработке концепции совершенствования уголовно-процессуального законодательства нам видится необходимость «слома» таких атрибутов современного уголовного процесса, как заформализованность и забюрократизированность его досудебных стадий, в первую очередь возбуждения уголовного дела и предварительного расследования. Ярким примером тому является приговор Богородицкого районного суда Тульской области от 18 января 2016 г. № 1-1/20161-124/2015 по делу № 1-1/2016. Из его содержания следует, что гражданин З., ранее трижды судимый за кражи и грабеж (судимости погашены), будучи в состоянии алкогольного опьянения, разбил камнем оконное стекло сельского магазина и в присутствии вышедшего из дома напротив гр. К., указавшего З. на неправомерное поведение, похитил с витрины магазина 3 упаковки туалетной бумаги стоимостью 197 рублей 45 копеек, однако недалеко от места происшествия был задержан нарядом вызванной К. полиции с поличным. Длительность предварительного следствия и судебного разбирательства составили около 5 месяцев, в течение которых гражданин З. содержался под стражей. Объем обвинительного приговора составил 13 печатных листов формата А4. В большинстве европейских государств (Германия, Италия), в США расследование и судебное разбирательство по такому преступлению осуществляется в течение одних-двух суток с назначением наказания, предусматривающего в том числе лишение свободы.

Прямым следствием заформализованности и забюрократизированности российского досудебного производства по уголовным делам является существенное сокращение (с 36 % в 1999 г. до 23 % в 2019 г.) доли направленных следователями органов внутренних дел в суд уголовных дел из общего количества ими возбужденных [10].

### **Обоснование научной необходимости и практической значимости реформирования досудебного производства**

Принятый в 2001 г. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, по нашему мнению, во-первых, в определенной степени был и остается компромиссным, во-вторых, не в полной мере отражает произошедшие в России в 1990–2000-х годах экономические и социально-правовые изменения. Более того, действующие сегодня уголовно-процессуальные институты, особенно досудебной части, содержат в своей основе отдельные положения УПК РСФСР 1922 и 1960 годов, зарекомендовавшие себя крайне забюрократизированными и затратными при недостаточной эффективности, о чем свидетельствует приведенный выше пример и сотни аналогичных приговоров.

Достаточно наглядно это отражено профессором А. С. Александровым в доктринальной модели уголовно-процессуального доказательственного права Российской Федера-

ции [1, 2]. Данные и иные обстоятельства и послужили толчком к формированию мнения у ряда ученых, включая представителей Нижегородской школы процессуалистов, о необходимости отказа от современного досудебного производства и перехода на модель прокурорского дознания с одновременным введением должности следственного судьи [1, 2]. В свою очередь, С. Б. Россинский высказывает мысль о том, что «все имеющие значение для уголовного дела обстоятельства», которые сегодня устанавливаются в ходе досудебного производства, способен установить суд, наделенный всеми полномочиями по производству следственных и иных процессуальных действий [15, с. 30]. Однако, по нашему мнению, эта идея в условиях существующей модели уголовного судопроизводства и с учетом особенностей российской системы правосудия представляется практически нереализуемой, о чем, кстати, в период подготовки и принятия УПК РФ высказывались и представители судейского сообщества, входящие в состав указанной выше рабочей группы при Комитете по законодательству.

При разработке и обосновании изложенных ниже предложений по совершенствованию конкретных процессуальных институтов досудебного производства нами учитывалось и такое немаловажное обстоятельство в реформировании правоохранительной деятельности, как состояние криминогенной обстановки, которая в последние годы, несмотря на сокращение статистических показателей преступлений (с 3,853 тыс. в 2006 г. до 2,024 тыс. уголовно наказуемых деяний в 2019 г.), фактически характеризуется значительным увеличением (с 19,3 млн в 2006 г. до 32,9 млн в 2019 г.) количества зарегистрированных сообщений о преступлениях, административных правонарушениях и иных происшествиях, а следовательно, возрастанием в 2019 г. в целом объема процессуальной деятельности до 1,65 млн возбужденных уголовных дел и 6,0 млн «отказных» материалов, то есть всего 7,65 млн процессуальных решений. Для сравнения: в 1992 г. количество «отказных» материалов составляло 1,3 млн, возбужденных уголовных дел – 2,8 млн, а всего – 4,1 млн процессуальных производств.

### **Результаты исследования**

Подготовку концепции современного законодательства уголовно-правового комплекса (уголовного и уголовно-процессуального, по возможности, одновременно), если у органов законодательной власти будет достаточно политической воли и окажутся соответствующие инструменты, должны осуществлять компетентные ученые-процессуалисты, в том числе высказывающие противоположные точки зрения на осуществление функции предварительного расследования, вплоть до отказа от существующего сегодня предварительного следствия, о чем указано выше, а также практические сотрудники органов предварительного следствия и дознания, обладающие соответствующим опытом следственной, оперативно-розыскной деятельности и достаточным уровнем теоретических знаний. При этом следует исходить из того, что, как отмечает Н. А. Колоколов, «единственная точка зрения, безальтернативный подход к решению проблемы, как правило, не позволяют полностью постичь смысл события» [14, с. 78].

Среди основных причин снижения результативности работы органов предварительного расследования, обуславливающих необходимость разработки концепции досудебного производства, на наш взгляд, и внесенные в УПК РФ за 18 лет его действия изменения порядка 260 федеральными законами, поскольку часть из них не носила системного характера, кроме того, имели место отдельные контрреформы, последовавшие после принятия УПК РФ [5, с. 9–11; 6, с. 37–41; 7, с. 18–25; 8, с. 19–26].

Следует учитывать, что принятие большинства федеральных законов по внесению изменений и дополнений в УПК РФ объяснялось реалиями правоприменительной дея-

тельности органов предварительного расследования, органов дознания, прокуратуры и суда. Еще одна непосредственная причина – компромиссные решения законодателя при подготовке и принятии УПК РФ, что нам лично пришлось наблюдать и против чего неоднократно высказывались как на заседаниях указанной выше рабочей группы, так и в мае 2001 г. при обсуждении в Комитете по законодательству Государственной Думы Российской Федерации готовности проекта УПК РФ ко второму чтению. Одновременно законодатель отказался от включения в проект УПК РФ ряда наших конкретных предложений (в части дифференциации процессуальных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа, изменения процессуальных правил начала расследования, введения в досудебное производство такого участника уголовного процесса, как начальник подразделения дознания с полномочиями начальника следственного отдела по УПК РФ (в редакции 2001 г.), отмены института предъявления обвинения и ряда других, что было реализовано в последующие годы [3].

В ответ на критику наших оппонентов о низком качестве УПК РФ следует отметить, что большинство внесенных в данный кодекс поправок было обусловлено их востребованностью со стороны как государства, так и непосредственно правоохранительных органов, следовательно, эти изменения уголовно-процессуального законодательства носили весьма своевременный характер. Более того, необходимость их принятия нами отмечалась еще в конце 1990-х – начале 2000-х годов, а также в последующие годы.

Говоря о наиболее существенных изменениях, внесенных в указанный период в УПК РФ, считаем необходимым выделить наиболее востребованные и реализованные в досудебном производстве по уголовным делам:

- поправки, внесенные в УПК РФ Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации“», предусматривающие вывод следователей из состава органов прокуратуры, с последующим созданием согласно Федеральному закону от 28 декабря 2010 г. № 403-ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» на этой базе самостоятельного Следственного комитета Российской Федерации с передачей в подследственность его следователей значительного количества преступлений, ранее расследованных следователями органов внутренних дел. Однако в силу ряда обстоятельств дальнейшая реформа по созданию в Российской Федерации единого следственного аппарата была приостановлена;

- изменения, внесенные Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации“» в соотношении процессуальных полномочий между прокурором и руководителем следственного органа в пользу последнего по процессуальному руководству предварительным следствием при сохранении за прокурором надзорных полномочий, за следственными органами в полном объеме – процессуальной и надзорной функций за расследованием уголовных дел в форме дознания;

- исключение из УПК РФ Федеральным законом «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации“» действовавшего на протяжении 5 лет одиозного, по мнению большинства сотрудников органов предварительного расследования и органов дознания, положения ст. 146 УПК РФ о необходимости согласования с прокурором постановления о возбуждении дела, а также возбуждении последним уголовного дела, целесообразность чего нами, другими учеными и юристами-практиками отмечалась с момента принятия УПК РФ [11, с. 27–31];

– включение в УПК РФ в число участников уголовного процесса начальника подразделения дознания (Федеральный закон от 6 июня 2007 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»), а в последующем – и начальника органа дознания (Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 440-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в части уточнения полномочий начальника органа дознания и дознавателя») о необходимости этого мы утверждали с момента принятия кодекса;

– значительное увеличение перечня следственных и иных процессуальных действий (более 10), которые сегодня должностные лица органов предварительного расследования и органов дознания вправе производить на этапе проверки сообщения о преступлении (Федеральный закон от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»), к чему правоприменитель стремился около 10 лет, а законодатель, в свою очередь, пытался это сделать при принятии УПК РФ, но потерпел неудачу в силу допущенной им ошибки в формулировании условий производства следственных действий;

– включение Федеральным законом от 30 апреля 2010 г. № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок“» в УПК РФ нормы-принципа о разумном сроке уголовного судопроизводства (ст. 61 УПК РФ), что было обусловлено необходимостью реализации требований Европейского Суда по правам человека по делу «Бурдов против Российской Федерации» и «Бурдов-2 против Российской Федерации», с последующим внесением в данную норму изменений четырьмя федеральными законами теперь уже с целью выполнения ряда постановлений Конституционного Суда Российской Федерации в части уточнения начала исчисления разумного срока уголовного судопроизводства;

– существенные изменения в УПК РФ, обусловленные введением ряда новых процессуальных институтов, включая досудебное соглашение о сотрудничестве (гл. 40.1 УПК РФ), сокращенную форму дознания (гл. 32.1 УПК РФ) и ряд других нововведений [10, с. 98–102].

Внесение в УПК РФ изменений еще до момента его вступления в действие было обусловлено, как отмечено выше, тем, что его отдельные нормы на момент принятия содержали переходные положения как результат компромисса между депутатами Государственной Думы Российской Федерации, с одной стороны, и отдельными правоохранительными органами – с другой. Так, по инициативе Генеральной прокуратуры Российской Федерации переходными законами от 18 декабря 2001 г. № 177-ФЗ и от 29 декабря 2001 г. № 183-ФЗ за прокурором до 1 января 2004 г. сохранялось как право санкционирования следственных действий и процессуальных решений, ограничивающих конституционные права граждан, так и продление срока содержания обвиняемых под стражей. Последнее послужило основанием для принятия еще в рамках действия УПК РСФСР Конституционным Судом Российской Федерации постановления от 14 марта 2002 г. № 6-П о признании этого положения уголовно-процессуального законодательства не соответствующим Конституции Российской Федерации. В силу этого законодатель был вынужден Федеральным законом от 29 мая 2002 г. № 58-ФЗ еще до момента вступления УПК РФ в действие внести в него изменения, предусматривающие ограни-

чение конституционных прав и свобод участников судопроизводства исключительно по судебному решению [10].

Рассуждая и научно обосновывая необходимость реформирования досудебного производства, мы не согласны с предложениями ряда ученых-процессуалистов о фактическом отказе от предварительного следствия [1; 2; 15, с. 30], хотя и не отвергаем такую возможность в будущем. Однако в современных условиях развития российского уголовного судопроизводства реализация данного предложения практически неосуществима, поскольку судебная система не обладает реальной возможностью возложения на себя функции предварительного расследования преступлений, а непосредственно органами предварительного расследования МВД России в 2019 г. расследовалось 2,790 тыс. уголовных дел, или более 90 % от общего количества расследованных всеми правоохранительными органами.

С учетом изложенного считаем необходимым дальнейшее обсуждение научной общественностью и практикующими юристами выработанных нами предложений с последующим доведением их до законодателя. Предлагаемые изменения включают в себя реформирование следующих процессуальных институтов:

- принципиальное изменение редакции ст. 162 УПК РФ о сроках предварительного следствия в силу ее противоречия норме-принципу (ст. 61 УПК РФ) о разумном сроке уголовного судопроизводства, который согласно постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 марта 2016 г. № 11-П по уголовным делам не должен превышать 4 лет. Вместе с тем ст. 162 УПК РФ не предусматривает ограничения срока предварительного следствия, что, по нашему мнению, является причиной нарушений как органами предварительного расследования, так и судами разумного срока уголовного судопроизводства;

- увеличение по уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях первоначального (два месяца) срока содержания обвиняемого под стражей, в который сегодня входят от 10 до 30 суток (вместо 5 суток по УПК РФ в редакции 2001 г.) для принятия прокурором в соответствии с ч. 1, 11 ст. 221 УПК РФ процессуального решения по поступившему к нему уголовному делу и еще 14 суток для принятия судом в порядке ч. 1 ст. 227 УПК РФ по поступившему в суд уголовному делу соответствующего решения. По законодательству европейских государств этот срок составляет от 120 до 180 суток (так, по УПК Италии первоначальный срок содержания под стражей составляет 6 месяцев с возможностью его сокращения судом по обращению стороны защиты или прокурора);

- исключение института предъявления обвинения, нормы которого на протяжении многих десятилетий обеспечивали обвиняемому право на защиту с участием адвоката. Сегодня согласно Федеральному закону от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» право на квалифицированную юридическую помощь (ст. 46 Конституции РФ) стало возможным реализовать уже на этапе проверки сообщения о преступлении в отношении конкретного лица. В качестве аргументов выступает и то обстоятельство, что, во-первых, действующий УПК РФ не содержит различий в правовом положении подозреваемого (ст. 46) и обвиняемого (ст. 47), во-вторых, в суд за годы действия УПК РФ без «классического» предъявления обвинения направлено более 5 млн уголовных дел, расследованных в форме дознания;

– необходимость, по сути, возвращения в досудебное производство протокольной формы расследования, так как, по оценке ученых и практических сотрудников органов внутренних дел, введенное в УПК РФ Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в статьи 62 и 303 Уголовного кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» дознание в сокращенной форме (гл. 32.1 УПК РФ) практически ничем не отличается от дознания в общей форме. Сущность предлагаемой нами протокольной формы состоит в том, что, во-первых, расследование осуществляется в отношении конкретного лица в случае признания им факта преступления и когда дознавателю не требуется проведения всех процессуальных действий, во-вторых, закон не предусматривает вынесения постановления о возбуждении уголовного дела и одновременно ограничивает производство следственных действий допросом подозреваемого, а также потерпевшего или свидетеля – очевидца; производство судебной экспертизы допускается лишь в случаях, указанных в ст. 196 УПК РФ; закон должен предусматривать задержание подозреваемого лица в порядке ст. 91, 92 УПК РФ, с учетом чего срок расследования предлагается 48 часов с последующим направлением уголовного дела прокурору [12, с. 65–73];

– необходимость возвращения в УПК РФ возможности заочного заключения по судебному решению под стражу по соответствующему ходатайству следователя, дознавателя скрывшегося от органов расследования и объявленного в федеральный розыск подозреваемого, обвиняемого. Данное предложение обусловлено тем, что число скрывшихся от органов расследования ежегодно составляет около 100 тыс. человек, часть из которых продолжает преступную деятельность. В соответствии с разработанным нами еще в 2005 г. и согласованным с другими правоохранительными органами и Верховным Судом Российской Федерации проектом федерального закона при задержании находящегося в федеральном розыске такого лица вне места производства предварительного расследования оно в течение 48 часов доставляется в суд по месту задержания, где устанавливается его личность и проверяется, не отменено ли решение суда о заключении его под стражу. После этапирования к месту расследования данное лицо доставляется в суд, где в судебном заседании решается вопрос об оставлении меры пресечения в виде содержания под стражей или изменении ее на более мягкую [7].

Среди других проблем, непосредственно влияющих на современное состояние досудебного производства и требующих реформирования уголовно-процессуального законодательства, отметим следующие:

– недопустимость возврата норм УПК РФ к дореформенному состоянию предварительного следствия и подтверждение обоснованности состоявшейся с принятием Федерального закона от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон „О прокуратуре Российской Федерации“» указанной реформы [6; 7; 8], о чем, в частности, свидетельствуют приведенные ниже статистические данные о результатах следственной работы, позволяющие сделать вывод:

а) о более высоком уровне процессуального контроля и прокурорского надзора за состоянием законности при расследовании уголовных дел [11] (табл. 1);



Таблица 1

**Сведения о результатах обеспечения законности при расследовании уголовных дел**

| Год  | Число оправданных судом лиц, в том числе на 1000 обвиняемых по направленным в суд делам, из них незаконно, необоснованно содержащихся под стражей |                 |                                |                                 |                 |                                |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|--------------------------------|---------------------------------|-----------------|--------------------------------|
|      | Следователи МВД России                                                                                                                            | Удельный вес, % | Из них содержалось под стражей | Следователи прокуратуры и СК РФ | Удельный вес, % | Из них содержалось под стражей |
| 2006 | 1372                                                                                                                                              | 2,0             | 524                            | 1885                            | 18,0            | 954                            |
| 2013 | 509                                                                                                                                               | 1,3             | 250                            | 654                             | 5,8             | 411                            |
| 2017 | 402                                                                                                                                               | 1,1             | 164                            | 539                             | 4,8             | 219                            |
| 2018 | 40                                                                                                                                                | 1,2             | 158                            | 591                             | 5,5             | 271                            |
| 2019 | 412                                                                                                                                               | 1,3             | 142                            | 629                             | 5,6             | 303                            |

б) повышении эффективности надзорной деятельности прокурора за качеством расследования, что обеспечило многократное сокращение количества уголовных дел, возвращенных судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ [11] (табл. 2);

Таблица 2

**Сведения о количестве возвращенных прокурором уголовных дел следователям для дополнительного расследования и судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ**

| Год  | Возвращено прокурором уголовных дел для дополнительного расследования |                 |                                  |                 | Возвращено дел судом для доследования и судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ |                                           |                 |
|------|-----------------------------------------------------------------------|-----------------|----------------------------------|-----------------|----------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------|
|      | Следователям МВД России                                               | Удельный вес, % | Следователям прокуратуры и СК РФ | Удельный вес, % | Всем органам расследования                                                       | В том числе следователям, удельный вес, % | Удельный вес, % |
| 1999 | 21 249                                                                | 2,7             | 1102                             | 1,4             | 41 340                                                                           | 34 209                                    | 4,0             |
| 2006 | 18 373                                                                | 3,3             | 1286                             | 0,8             | 35 930                                                                           | —                                         | —               |
| 2018 | 17 791                                                                | 5,6             | 3569                             | 3,6             | 6468                                                                             | 4668                                      | 1,1             |
| 2019 | 18 543                                                                | 6,3             | 3374                             | 3,6             | 6466                                                                             | 4417                                      | 1,0             |

– наличие достаточных оснований для реформирования стадии возбуждения уголовного дела, ибо наличие в УПК РФ перешедших из УПК РСФСР 1960 г. процессуальных правил о необходимости вынесения постановления о возбуждении уголовного дела обусловило снижение на 1,45 млн на протяжении последних 10 лет числа возбужденных уголовных дел при росте на 2,3 млн за указанный период количества процессуальных решений, принятых должностными лицами органов предварительного следствия и дознания об отказе в возбуждении уголовного дела при незначительном изменении количества зарегистрированных заявлений, сообщений о преступлениях, на что нами ранее неоднократно обращалось внимание научной общественности и практикующих юристов [4] (табл. 3).

Таблица 3

**Сведения о количестве зарегистрированных сообщений о преступлениях  
и принятых по ним процессуальных решениях**

| Показатель                                                    | 2006 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------------------------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Всего зарегистрировано сообщений о преступлениях, млн         | 10,7 | 11,7 | 11,8 | 12,2 | 11,6 | 10,3 | 9,8  | 9,9  |
| Возбуждено уголовных дел, млн                                 | 3,3  | 1,78 | 1,73 | 1,89 | 1,85 | 1,78 | 1,65 | 1,7  |
| В том числе удельный вес к числу сообщений о преступлениях, % | 30,8 | 15,2 | 14,6 | 15,5 | 15,9 | 16,8 | 16,8 | 17,1 |
| Количество (без повторных) отказных материалов, млн           | 4,5  | 6,7  | 6,7  | 6,8  | 6,8  | 6,3  | 6,0  | 6,0  |

### Выводы

Таким образом, назрела необходимость исключения ст. 146 и 148 из УПК РФ, в связи с чем в п. 4.5 Дорожной карты дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации предложено пересмотреть процессуальные правила начала производства по уголовному делу. Данное предложение призвано устранить возникшие противоречия между решениями Конституционного Суда Российской Федерации (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 343-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина А. Э. Лазарянца на нарушение его конституционных прав статьями 241 и 242 Уголовного кодекса Российской Федерации, частью 1 статьи 46, статьями 57, 80, частью 1 статьи 108, статьями 171, 172 и 195 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации») и позицией Верховного Суда Российской Федерации [13] об обязательном возбуждении уголовного дела при выявлении следователем нового преступления лицом, в отношении которого оно было ранее возбуждено, или в случае установления дополнительно в ходе расследования дела соучастника преступления, многолетней судебной-следственной практикой по данному вопросу и остающимися неизменными на протяжении более 50 лет процессуальными правилами возбуждения уголовного дела, а также правовой процедурой возбуждения дела в соответствии с ч. 1 ст. 448 УПК РФ, не содержащей требований, указанных в приведенных выше решениях судебных инстанций [11].

Изложенные нами критические замечания в части регламентации процессуальной деятельности в современном досудебном производстве и предложения по совершенствованию УПК РФ направлены на обеспечение реализации отраслевой стратегии развития МВД России.

### Библиографический список

1. Александров А. С. Отказ от следственной модели правовой организации досудебного производства в контексте создания правового государства на цифровой основе // Российский правовой журнал. 2019. № 1. С. 89–93.
2. Александров А. С. Доктринальная модель уголовно-процессуального доказательственного права РФ и комментарий к ней. М. : Юрлитинформ, 2015. 304 с.

3. 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.

4. Божьев В. П., Гаврилов Б. Я. Соответствует ли отказ в возбуждении уголовного дела идеологии современной уголовно-правовой политики России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2018. № 2(78). С. 74–78.

5. Божьев В. П. Тихая революция Конституционного Суда Российской Федерации // Избранное. М. : Юрайт, 2010. С. 9–11.

6. Гаврилов Б. Я. Доктрина досудебного производства: настоящее и будущее // Российская юстиция. 2018. № 1. С. 37–41.

7. Гаврилов Б. Я. Досудебное производство по УПК РФ: концепция совершенствования // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 1. С. 18–25.

8. Гаврилов Б. Я. Эффективность досудебного производства // Уголовное судопроизводство. 2017. № 2. С. 19–26.

9. Гаврилов Б. Я. Идеология формирования современного досудебного производства // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 1. С. 22–28.

10. Гаврилов Б. Я. Отвечает ли современное досудебное производство реалиям борьбы с преступностью? // Академическая мысль. 2019. № 3(8). С. 98–102.

11. Гаврилов Б. Я. Проблемы уголовно-процессуальной регламентации современного досудебного производства: мифы законодателя и реалии правоприменения // Проблемы получения и использования доказательственной и криминалистически значимой информации : материалы Междунар. науч.-практ. конф. Симферополь : Ариал, 2019. С. 27–31.

12. Гаврилов Б. Я. Современное досудебное производство: видение ученого и практика // Актуальные вопросы производства предварительного следствия: теория и практика : сб. науч. тр. Всерос. науч.-практ. конф. 11 апреля 2019 г. М. : Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя, 2019. С. 65–73.

13. Кожокар В. В. Возбуждение уголовного дела: правовая позиция Конституционного Суда и Верховного Суда РФ // Труды Академии управления МВД России. 2015. № 1. С. 20–22.

14. Колоколов Н. А. Уголовный процесс: чем обусловлен тернистый путь к истине // Российский правовой журнал. 2019. № 1(2). С. 78–88.

15. Россинский С. Б. Досудебное производство по уголовному делу: свежий взгляд на старые проблемы // Юридическое образование и наука. 2020. № 8. С. 28–35.

16. Выступление Генерального прокурора РФ Ю. Я. Чайки на парламентских слушаниях в Совете Федерации от 18 ноября 2013 г. на тему «Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения». URL : <http://genproc.gov.ru> (дата обращения: 27.07.2020).

17. Выступление заместителя Генерального прокурора РФ Н. А. Винниченко 13 декабря 2017 г. на круглом столе в Совете Федерации на тему «Проблемы законодательного обеспечения проекта концепции уголовной политики». URL : <http://igpran.ru/nlive/4461> (дата обращения: 27.07.2020).

18. Парламентские слушания по вопросам развития уголовного законодательства. URL : [http://council.gov.ru/events/main\\_themes/79098](http://council.gov.ru/events/main_themes/79098) (дата обращения: 27.07.2020).

19. Новая теория уголовно-процессуальных доказательств: в рамках VI Бабаевских чтений // Вестник Нижегородской правовой академии. 2015. № 5. С. 134–137.

20. Социальные технологии и правовые институты : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 95-летию проф. П. А. Лупинской. М. : Проспект, 2016. 583 с.