

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-391-399

УДК 343.13

О КАЧЕСТВЕ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА

И.В. Овсянников

Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний

390000, Российская Федерация, г. Рязань, ул. Сенная, 1

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4226-5958>, e-mail: ivover@mail.ru

Аннотация. Рассмотрена проблема качества досудебного производства и влияния на него недостатков регламентации процессуального порядка рассмотрения сообщений о преступлениях, особого порядка судебного разбирательства, а также практики их применения. Охарактеризована дуалистическая природа ранее проводимого реформирования процессуального порядка рассмотрения сообщений о преступлениях и укрепления законности на стадии возбуждения уголовных дел, которое, на первый взгляд, представляется решением проблемы раскрываемости преступлений. Обозначена целесообразность отказа в законодательном порядке от производства следственных действий при доследственных проверках и от процессуальных сроков таких проверок. Упомянув о практике применения судами особого порядка принятия судебного решения, отмечено, что упрощение и ускорение уголовного судопроизводства допустимо, но существующий регламент особого порядка не должен трактоваться как отказ от беспристрастного и объективного исследования судом имеющихся в деле доказательств, хотя бы и опосредованного – по материалам дела. Констатировано, что недостатки регламентации особого порядка и практики его применения негативно сказываются на качестве как судебного, так и досудебного производства. Кроме того, предложены научно обоснованные меры, направленные на исправление вышеуказанных недостатков.

Ключевые слова: досудебное производство; раскрываемость преступлений; особый порядок судебного разбирательства; исследование доказательств

Под досудебным производством понимается часть уголовного судопроизводства, которая начинается в момент получения сообщения о преступлении и заканчивается направлением прокурором в суд уголовного дела для его рассмотрения по существу (пункт 9 статьи 5 части 2 УПК РФ). Необходимость досудебного производства предусмотрена уголовно-процессуальным законом в связи с совершением подавляющего большинства регистрируемых в России преступлений.

Причем любое уголовное дело может быть направлено прокурором в суд для его рассмотрения по существу лишь при условии своевременного раскрытия преступления и успешного осуществления органами следствия или дознания предварительного расследования, установления всех обстоятельств, которые подлежат доказыванию (статья 73 УПК РФ), в том числе и виновности в совершении преступления конкретного лица. На практике это происходит далеко не всегда (табл. 1).

Таблица 1

Количество зарегистрированных преступлений и нераскрытых преступлений (независимо от времени совершения и регистрации), следствие по которым в отчетном периоде впервые приостановлено на основании пунктов 1, 2, 3 части 1 статьи 208 УПК РФ¹

Годы	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Зарегистрировано преступлений, млн	2,21	2,17	2,39	2,16	2,06	1,99
НЕ РАСКРЫТО, млн	0,95	0,95	1,05	0,98	0,89	0,86

Но если раскрыть преступление и собрать достаточные доказательства не удастся, то направление уголовного дела в суд и судебная защита нарушенных этим преступлением прав и законных интересов потерпевшего становится невозможной. Уголовное судопроизводство не выполняет своего назначения (пункт 1 части 1 статьи 6 УПК РФ), потерпевшим не обеспечивается конституционное право на доступ к правосудию (статья 52 Конституции РФ). Виновные лица остаются безнаказанными, что способствует совершению других преступлений.

По этим причинам проблема качества досудебного производства традиционно является актуальной.

Президент России В.В. Путин, выступая на расширенном заседании коллегии МВД России 28 февраля 2019 г., указал на важность планомерного повышения уровня раскрываемости преступлений².

Представляется, что это возможно, в частности, путем совершенствования процессуального порядка рассмотрения сообщений о преступлениях и укрепления законности на стадии возбуждения уголовных дел. Такие попытки были. В 2010 и 2013 гг. расширены права дознава-

¹ Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 07.05.2019).

² Расширенное заседание коллегии Министерства внутренних дел // Президент России: сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59913> (дата обращения: 09.03.2019).

теля, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа по производству при проверке сообщения о преступлении познавательных действий, в том числе следственных, а также увеличены предельные процессуальные сроки проверки³.

Положительный эффект оказался невелик, зато есть ряд негативных последствий. Фактически должностные лица получили право производить некоторые следственные действия, инициировать оперативно-розыскные мероприятия и при отсутствии достаточных данных, указывающих на признаки преступления (часть 1 статьи 144 УПК РФ). Возросла волокита, так как появились дополнительные предлоги потянуть время в целях выяснения судебной перспективы уголовного дела, поискать повод для отказа в возбуждении уголовного дела в угоду ведомственным или корпоративным интересам (статистические показатели; уменьшение служебной нагрузки; уклонение от расследования преступлений, которые трудно раскрыть, и т. д.). Распыляются силы и средства правоохранительных органов. Из-за отказа от полноценного расследования «по горячим следам» снижается результативность работы. Возникают коррупционные риски.

При этом права и законные интересы пострадавших отходят на второй план. Дежурным способом укрывательства преступлений стали незаконные отказы в возбуждении уголовного дела, количество которых исчисляется миллионами и превышает количество регистрируемых преступлений (табл. 2).

Все это негативно влияет и на раскрываемость преступлений.

По нашему мнению, целесообразно в законодательном порядке отказать и от производства следственных действий при доследственных проверках, и от процессуальных сроков таких проверок. Сроки проверки следует заменить требованием незамедлительно принять любое сообщение о преступлении и, если неочевидна его ложность, незамедлительно начать предварительное расследование (по примеру Устава уголовного судопроизводства 1864 г.) [1].

³ О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 09.03.2010 № 19-ФЗ // СЗ РФ. 2010. № 11. Ст. 1168; О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия: федеральный закон от 28.12.2010 № 404-ФЗ (статья 20) // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16; 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 (статья 2) // СЗ РФ. 2013. № 9. Ст. 875.

Таблица 2

Сведения о количестве незаконных (отмененных)
постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела
и зарегистрированных преступлений⁴

Годы	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Отменено постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, млн	2,59	2,58	2,52	2,52	2,49	2,38	2,23
Зарегистрировано преступлений, млн	2,30	2,21	2,17	2,39	2,16	2,06	1,99

В последние годы у проблемы качества досудебного производства появился и новый аспект. Суды все чаще применяют особый (упрощенный и ускоренный) порядок (раздел X УПК РФ). В табл. 3 указано относительное количество (доля) дел, рассмотренных в особом порядке, вычисленное на основании данных судебной статистики⁵.

Таблица 3

Относительное количество (доля) уголовных дел,
рассмотренных по существу с применением особого порядка
(с вынесением приговора или прекращением дела)

Годы	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Рассмотрено в особом порядке, %	54	59	63	65	67	68	69	70	69

При особом порядке упрощение и ускорение достигается за счет отказа от непосредственного исследования доказательств в судебном заседании (часть 1 статьи 240, часть 5 статьи 316 УПК РФ). Плата за это – повышенный риск судебной ошибки.

По уголовным делам, рассматриваемым судами в особом порядке, возможность непосредственного исследования всех собираемых доказательств остается только в досудебном производстве – у следователей и дознавателей. Казалось бы, это должно налагать на них особую ответственность, побуждать к неукоснительному соблюдению законности.

⁴ Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 07.05.2019).

⁵ Данные судебной статистики. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 07.05.2019).

К сожалению, на практике этого не происходит. Генеральный прокурор РФ констатирует, что за последние 10 лет количество нарушений законодательства, допущенных следователями всех ведомств, возросло в 2,5 раза (с 537 тыс. в 2009 г. до 1 млн 300 тыс. в 2018 г.). Причем это происходит на фоне сокращения следственной нагрузки из-за снижения за тот же период количества зарегистрированных преступлений с 3 до 2 млн [2].

В последние годы, несмотря на уменьшение количества регистрируемых преступлений (и нагрузки), растет как общее количество нарушений, выявляемых прокурорами в досудебном производстве, так и количество нарушений при производстве следствия и дознания (табл. 4).

Таблица 4
Сведения о количестве выявленных прокурорами нарушений законов в досудебном производстве и зарегистрированных преступлений⁶

Годы	2015	2016	2017	2018
Выявлено нарушений на досудебной стадии уголовного судопроизводства, млн	4,91	5,07	5,15	5,16
В том числе при производстве следствия и дознания, млн	1,18	1,29	1,36	1,43
Зарегистрировано преступлений, млн	2,39	2,16	2,06	1,99

В Генеральной прокуратуре РФ снижение качества следствия и дознания связывают с ослаблением профессиональных навыков следственных работников из-за чрезмерно широкого применения особого порядка рассмотрения уголовных дел [3].

Критикуют качество предварительного расследования и представители судейского сообщества. Так, председатель Мосгорсуда О.А. Егорова, подводя итоги работы присяжных в районных судах в 2018 г., отмечает, что каждый второй вердикт – оправдательный, и делает вывод: «Следователи, увы, разучились собирать и анализировать доказательств»⁷.

Существует мнение, что о качестве досудебного производства свидетельствует количество оправдательных приговоров в судах. С этой

⁶ Основные статистические данные о деятельности органов прокуратуры. URL: <http://genproc.gov.ru/stat/data/> (дата обращения: 07.05.2019).

⁷ Председатель Мосгорсуда: каждый второй вердикт присяжных в райсудах – оправдательный: интервью председателя Мосгорсуда О.А. Егоровой Интерфаксу. URL: <https://www.interfax.ru/interview/643992> (дата обращения: 08.05.2019).

точки зрения, казалось бы, практика применения особого порядка говорит об идеальном качестве досудебного производства (табл. 5), но изложенное выше не позволяет с этим согласиться.

Таблица 5

Результаты применения судами особого порядка принятия
судебного решения (статьи 316, 317.7 УПК РФ)⁸

Годы	2015	2016	2017	2018
Осуждено лиц по оконченным делам	548297	548128	519768	484912
Оправдано лиц по оконченным делам	0	0	0	0

Здесь возникают и другие вопросы. Что это за правосудие, в котором нет места оправдательному приговору даже при не самом качественном досудебном производстве? Нужна ли обществу такая форма правосудия?

По нашему мнению, упрощение и ускорение уголовного судопроизводства допустимо. Но существующий регламент особого порядка не должен трактоваться как отказ от беспристрастного и объективного исследования судом имеющихся в деле доказательств, хотя бы и опосредованного – по материалам дела.

Недостатки регламентации особого порядка и практики его применения негативно сказываются на качестве как судебного, так и досудебного производства.

Отсутствие в судах оправданий при применении особого порядка, во-первых, может провоцировать следователей и дознавателей принимать все предусмотренные законом меры не столько для всестороннего, полного и объективного исследования обстоятельств дела, для выявления обстоятельств как уличающих, так и оправдывающих уголовно преследуемое лицо (это требовали нормы статьи 20 УПК РСФСР 1960 г.), сколько для убеждения подозреваемого или обвиняемого согласиться с обвинением и заявить ходатайство об особом порядке в обмен на смягчение своей участи за счет снижения верхней планки возможного наказания, а может быть и за счет изменения меры пресечения на более мягкую.

Во-вторых, после того, как обвиняемый занимает желаемую стороной обвинения позицию – отказывается от правового спора, выражает

⁸ Данные судебной статистики. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 07.05.2019).

готовность согласиться с обвинением (что не исключает самооговора) и заявить ходатайство об особом порядке, существует опасность того, что следователь (дознатель) может вольно или невольно перейти на пониженные стандарты доказывания, не без оснований надеясь, что при особом порядке обвинение никто оспаривать уже не будет, а от критической оценки доказательств, собранных в досудебном производстве, суд может и уклониться.

Отсюда и снижение качества предварительного расследования.

Глава государства указывает: «Рассмотрение дел в особом порядке – важный, конечно, инструмент, но он не должен служить прикрытием некачественной, некомпетентной работы в сфере следствия»⁹.

Как исправить сложившееся положение? В числе научно обоснованных мер можно предложить следующие.

1. Так как ходатайство о применении особого порядка адресовано суду, у обвиняемого должно быть право заявлять его лишь в судебном производстве [4].

2. Не допускать упрощения судопроизводства за счет отказа от оправдания при наличии на то законного основания. В главе 40 УПК РФ предусмотреть возможность постановления не только обвинительного приговора, но и оправдательного.

Список литературы

1. Овсянников И.В. Действия и решения на начальном этапе досудебного производства должны быть тоже законными // Законность. 2017. № 4. С. 45-49.
2. Чайка Ю.Я. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка в 2018 году и о проделанной работе по их укреплению» 10 апреля 2019 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1590662/ (дата обращения: 07.05.2019).
3. Чайка Ю.Я. Доклад на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка в 2014 году и о проделанной работе по их укреплению» 29 апреля 2015 г. // Генеральная прокуратура Российской Федерации: официальный сайт. URL: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/723904/ (дата обращения: 08.05.2019).
4. Овсянников И.В., Тенишев А.П. Ограничение права обвиняемого заявить ходатайство о постановлении приговора без проведения судебного разбирательства в связи с согласием с предъявленным обвинением // Юридический мир. 2015. № 1. С. 44-48.

⁹ Заседание коллегии Генпрокуратуры России 19 марта 2019 года // Президент России: сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/60100> (дата обращения: 08.05.2019).

Информация об авторе

Овсянников Игорь Владимирович – доктор юридических наук, доцент. Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, г. Рязань, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4226-5958>, e-mail: ivover@mail.ru

Поступила в редакцию 19.06.2019 г.

Поступила после рецензирования 15.07.2019 г.

Принята к публикации 03.10.2019 г.

Для цитирования

Овсянников И.В. О качестве досудебного производства // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 11. С. 391-399. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-391-399

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-391-399

ON THE QUALITY OF PRE-TRIAL PROCEEDINGS

I.V. Ovsyannikov

Academy of Law Management of the Federal Penal Service of Russia
1 Sennaya St., Ryazan 390000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4226-5958>, e-mail: ivover@mail.ru

Abstract. We consider the problem of the pre-trial proceedings quality and the impact on it of the shortcomings of the regulation of the procedural order of consideration of crimes reports, the special trial order, as well as the practice of their application. We characterize the dualistic nature of the previously conducted reform of the procedural order of crimes reports and strengthening the rule of law at the stage of criminal cases, which, at first glance, seems to be a solution to the problem of crime detection. We designate the expediency of refusal in the legislative order from the production of investigative actions during pre-investigation inspections and from the procedural terms of such inspections. Referring to the practice of courts of a special order of court decision, we note that the simplification and acceleration of criminal proceedings is permissible, but the existing rules of a special order should not be interpreted as a rejection of impartial and objective research by the court of the evidence available in the case, even if indirectly – on the case materials. It is stated that the shortcomings of the special order regulation and the practice of its application have a negative impact on the quality of both judicial and pre-trial proceedings. In addition, we propose scientifically based measures aimed at correcting the above shortcomings.

Keywords: pre-trial proceedings; crime detection; special procedure of court proceedings; evidence examination

References

1. Ovsyannikov I.V. Deystviya i resheniya na nachal'nom etape dosudebnogo proizvodstva dolzhny byt' tozhe zakonnyimi [Actions and decisions at the initial stage of pre-trial proceedings must also be legal]. *Zakonnost'* [Legitimateness], 2017, no. 4, pp. 45-49. (In Russian).
2. Chayka Y.Y. Doklad na zasedanii Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii «O sostoyanii zakonnosti i pravoporyadka v 2018 godu i o prodelannoy rabote po ikh ukreplenyu» 10 aprelya 2019 g [Report at the Meeting of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation “On the State of Law and Order in 2018 and the Work Done to Strengthen them” April 10, 2019]. *General'naya prokuratura Rossiyskoy Federatsii: ofitsial'nyy sayt* [Office of the Prosecutor General of the Russian Federation: official web site]. (In Russian). Available at: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/1590662/ (accessed 07.05.2019).
3. Chayka Y.Y. Doklad na zasedanii Soveta Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii «O sostoyanii zakonnosti i pravoporyadka v 2014 godu i o prodelannoy rabote po ikh ukreplenyu» 29 aprelya 2015 g [Report at the Meeting of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation “On the State of Law and Order in 2014 and the Work Done to Strengthen them” April 29, 2015]. *General'naya prokuratura Rossiyskoy Federatsii: ofitsial'nyy sayt* [Office of the Prosecutor General of the Russian Federation: official web site]. (In Russian). Available at: http://genproc.gov.ru/smi/interview_and_appearances/appearances/723904/ (accessed 08.05.2019).
4. Ovsyannikov I.V., Tenishev A.P. Ogranicheniye prava obvinyayemogo zayavit' khotataystvo o postanovlenii prigovora bez provedeniya sudebnogo razbiratel'stva v svyazi s soglasiyem s pred'yavlenным obvineniyem [Limitation of the right of the accused person to file a request on sentencing without carrying out of judicial proceeding in connection with compliance with charges brought]. *Yuridicheskiy mir – Juridical World*, 2015, no. 1, pp. 44-48. (In Russian).

Received 19 June 2019

Reviewed 15 July 2019

Accepted for press 3 October 2019

Information about the author

Ovsyannikov Igor Vladimirovich – Doctor of Jurisprudence, Associate Professor. Academy of Law Management of the Federal Penal Service of Russia, Ryazan, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4226-5958>, e-mail: ivover@mail.ru

For citation

Ovsyannikov I.V. O kachestve dosudebnogo proizvodstva [On the quality of pre-trial proceedings]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 11, pp. 391-399. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-11-391-399 (In Russian, Abstr. in Engl.)