

# УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

Церунян В.А.

## УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОКРАЩЕННОЙ ФОРМЫ ДОСУДЕБНОГО ПРОИЗВОДСТВА

**Аннотация:** Предметом статьи являются проблемы правового и процессуального характера, связанные с реализацией сокращенной формы досудебного производства. Автором подробно проводится теоретико-правовой анализ сокращенной формы досудебного производства. Актуальность настоящей публикации обусловлена практикой реализации сокращенной формы досудебного производства. Данный процесс, как представляется, проходит с нарушением положений Конституции Российской Федерации и УПК России. Сокращенная форма досудебного производства установлена нормами уголовно-процессуального закона предписывающих осуществлять судопроизводство на основе равноправия и состязательности сторон. Методологическую основу статьи составили современные достижения теории познания. В процессе исследования применялись общеправовые, теоретические, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы (формально-логический), а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Основным выводом, который сделан по итогам исследования, состоит в том, что в настоящее время для совершенствования процессуального обеспечения избрания меры процессуального пресечения. Таким образом, в работе впервые предпринята попытка проведения анализа паритета сторон в процессе судебного разрешения ходатайства об избрании (продлении) меры пресечения. Анализ проводится на основе логического, эмпирического, формально-юридического, формально-абстрактного и других методов научного познания. Автор находит сформулированные в заключение настоящего анализа выводы необходимыми для продолжения исследования обозначенной темы, а предложения, достаточно обоснованными для внесения изменений (дополнений) в нормы уголовно-процессуального закона регулирующих обсуждаемый вид отношений, что как представляется, окажет положительное влияние на формирование доверия к институту сокращенной формы досудебного производства.

**Ключевые слова:** Форма, процесс, досудебная, коллизия, УПК, закон, преступление, суд, судопроизводство, право.

**Review:** The research subject is the range of legal and procedural problems of implementing a short-form pre-trial procedure. The author analyzes a short-form pre-trial procedure. The topicality of this issue is conditioned by the practice of implementing a short-term pre-trial procedure. The author supposes that this process violates the provisions of the

*Constitution of the Russian Federation and the Criminal Procedural Code. A short-form pre-trial procedure is provided by the regulations of the criminal procedural law prescribing to execute legal proceedings on the base of the principle of equality and competitiveness. The research methodology comprises the modern achievements of epistemology. The author applies general philosophical and theoretical methods (dialectics, the system method, analysis, synthesis, analogy, deduction, observation, and modeling), traditional legal methods (formal logical), and the methods of specific sociological studies (statistical, expert assessments, etc.). The author concludes that at present, in order to improve the procedural provision of pre-trial restrictions. The author attempts to analyze the parity of sides in the process of considering the petition for the preventive measure. The analysis is based on the logical, empirical, technical, formal-abstract and other methods of scientific cognition. The author formulates the conclusions which are necessary for the further study of this issue. The author's suggestions are suitable for amending the provisions of the criminal procedural law regulating this form of relations, thus promoting the formation of confidence in the institution of a short-form pre-trial procedure.*

**Keywords:** *Crime, law, Criminal Procedural Code, collision, pre-trial, process, form, court, proceedings, law.*

История российского уголовного процесса свидетельствует, что на каждом этапе его развития предусматривались упрощенные формы производства по уголовным делам. Данный вид досудебного производства обладает рядом следующих признаков: более рациональная форма процессуальной деятельности ее участников за счет сокращения отдельных стадий уголовного судопроизводства (например, возбуждение уголовного дела), исключения отдельных процессуальных институтов (предъявление обвинения по УПК РОССИИ при расследовании в форме дознания), частичного отказа от обязательного использования в процессе расследования ряда следственных действий, характерных для обычного производства по уголовному делу, а так же применения более коротких процессуальных сроков.

Изучение практики применения ускоренного (сокращенного) досу-

дебного производства в различных странах свидетельствует о том, что оно получило широкое распространение во многих странах Европы вследствие своей экономичности с точки зрения процессуальных затрат при одновременном обеспечении в соответствии требованиями конституций этих государств и международных правовых актов прав участников уголовного процесса. Аналог ускоренного досудебного производства, действовавшим в российском уголовном судопроизводстве, являлась протокольная форма досудебной подготовки материалов, введенная в Уголовно – процессуальный кодекс РСФСР Президиума Верховного Совета РСФСР от 24 января 1985 г. [1].

Данная форма досудебного производства была направлена на дифференцированное судопроизводство и применялось в отношении преступлений, не представляющих повышенной общественной опас-

ности и совершенных в условиях очевидности. Это форма судопроизводства первоначально распространялось на 19 составов преступлений, таких как мелкое хищение государственного и общественного имущества, мелкое хулиганство, уклонение от уплаты налогов и др. Впоследствии ее применения стало возможным почти по 40 составам преступлений (ст.414 УПК РСФСР).

Успешное использование органами дознания досудебной подготовки материалов было обусловлено минимальными сроками (до 10 суток против одного месяца с возможностью продления прокурором на срок до одного месяца (ст. 121 УПК РСФСР) при расследовании в форме дознания), правовой доступностью осуществления процессуальной деятельности по собиранию доказательств и окончанию расследования для большинства сотрудников органов внутренних дел.

Досудебный этап подготовки материалов по указанной форме осуществлялся органами дознания. В соответствии со ст. 414 УПК РСФСР, по делам о преступлениях, перечисленных в ст. 414 УПК РСФСР, на органы дознания возлагались не позднее чем в десятидневный срок с момента регистрации заявления о преступлении установление обстоятельств совершенного преступления и личности правонарушителя путем получения объяснений от правонарушителя, очевидцев и других лиц, истребования справки о наличии или отсутствии судимости у правонарушителя и других материалов, имеющих значение для рассмотрения дела в суде. Об

обстоятельствах совершенного преступления составлялся протокол. Наименование этого процессуального документа и предопределило название рассматриваемой формы судопроизводства.

Особенность этой формы производства заключалась также в том, что начальник органа дознания рассматривал в первую очередь вопрос о возможности применения к правонарушителю мер общественного воздействия. И лишь признав такое решение невозможным, начальник органа дознания утверждал протокол, после чего все материалы предоставлялись правонарушителю для ознакомления. Затем протокол вместе с материалами с санкции прокурора направлялся в суд (ст. 445 УПК РСФСР). При поступлении в суд материалов судья, изучив протокол и приложенные к нему материалы, при наличии достаточных оснований выносил постановление (суд – определение) о возбуждении уголовного закона, предусматривающей ответственность за данное преступление. Лицу, в отношении которого было возбуждено уголовное дело, разъяснялось сущность обвинения (ст. 418 УПК РСФСР). При рассмотрении таких дел суд вправе вернуть их для производства дознания или предварительного следствия, если возникла необходимость выяснения существенных дополнительных обстоятельств, которые нельзя было установить в судебном заседании (ст. 419 УПК РСФСР).

Достоинство данной формы судопроизводства заключалось в

том, что она давала возможность расследования преступления в весьма короткие сроки и его последующего судебного рассмотрения в течение 10 суток при возможности объективной и всесторонней проверки всех его обстоятельств и сведений о личности привлекаемых к уголовной ответственности. Протокольная форма расследования позволяла максимально приблизить постановление судом в отношении виновного приговора к моменту совершения правонарушения и тем самым повышало эффективность борьбы с преступностью.

Однако, несмотря на явную положительную тенденцию в реализации норм указанного института, на практике все же возникали определенные вопросы их применения. Так, Законом Российской Федерации от 29 мая 1992 г. № 2869-1 и Федеральным законом от 1 июля 1994 г. № 10-ФЗ была расширена последовательность органов дознания, которые получили право вести расследование в полном объеме либо вести досудебную подготовку материалов в протокольной форме по правилам ст. 414-418 УПК РСФСР по делам о преступлениях, по которым ранее было обязательно предварительное следствие. Одновременно по ряду составов преступлений, ранее отнесенных в соответствии с частями 3 и 4 ст. 126 предусматривалась досудебная подготовка материалов в протокольной форме (например, ч. 1 ст. 144. ч. 2 ст. 219 УК РСФСР).

По этому поводу среди научных и практических сотрудников существовало мнение, что указанные разночтения в определении из-за

ошибок законодательной техники. При расширении последовательности органов дознания законодатель забыл исключить соответствующие статьи УК РСФСР из содержащихся в частях 3 и 4 ст. 126 УПК РСФСР составов преступлений, уголовные дела о которых относятся к компетенции следователей органов прокуратуры и органов внутренних дел [2].

С принятием Конституции Российской Федерации (1993 г.) обязанность принятия судьей решения о возбуждении уголовного дела по материалам протокольной формы вступила в противоречие с положениями ст. 120 и 123 Конституции Российской Федерации, что породило правовую коллизию. Как следствие, постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1996 г. №19-П положения части первой ст.418 УПК РСФСР, наделяющие судью полномочиями возбуждения уголовного дела на подготовленным в протокольной форме материалам о преступлении или отказа в его возбуждении были признаны не соответствующими ст. 120 и ч. 3 ст. 123 Конституции Российской Федерации, поскольку судья в постановлении о возбуждении уголовного дела, по сути, формулировал обвинение.

Одновременно Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что признание не соответствующими Конституции Российской Федерации названных положений ст. 418 УПК РСФСР не препятствует применению норм главы 34 УПК РСФСР, а функция осуществления публичного обвине-

ния независимо от различий в установленных законом процессуальных формах возлагается на органы дознания, предварительного следствия и прокураторы.

7 октября 1997 г. Было принято определение Конституционного Суда Российской Федерации о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1996 г. №19-П, в котором подтверждалось конституционность протокольной формы досудебной подготовки материалов. Во исполнение указанных решений Конституционного Суда Российской Федерации 15 ноября 1997г. был принят Федеральный закон № 141 – ФЗ, внесший изменения в механизм осуществления протокольной формы досудебной подготовки материалов, предусматривающий, что по результатам проверки начальник органа дознания при утверждении протокола возбуждает уголовное дело.

В целом же протокольная форма получила положительную оценку, как ученых, так и практических работников [3]. Данный институт протокольной формы показал свою эффективность в расследовании преступлений, не представляющих большой общественной опасности. К 1995 г. количество направленных в суд материалов досудебной подготовки достигло 400 тыс., а их удельный вес составил 75% от общего количества дел, оконченных органами милиции общественной безопасности [4].

Между тем после принятия Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября

1996 г. в своей практической деятельности суды большинства субъектов Российской Федерации стали отказывать по различным основаниям в принятии к производству уголовных дел, подготовленных в протокольной форме, либо всячески пытались «тормозить» рассмотрение подобных дел в суде. В результате в 2000 г. судами было рассмотрено всего 30 тыс. материалов, подготовленных в протокольной форме.

С учетом указанных обстоятельств и по причине фактического отсутствия в период расследования по протокольной форме у участников процесса (подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего) процессуальных прав, которые появлялись у них лишь по завершении органом дознания исследования обстоятельств совершенного преступления, протокольная форма досудебной подготовки материалов при подготовке проекта УПК России была исключена.

При подготовке и период непосредственного принятия действующего Уголовно – процессуального кодекса Российской Федерации законодатель была предпринята попытка усовершенствования уголовно процессуальной формы с целью рационального и экономичного использования сил и средств судопроизводства, сокращения сроков защиты и законных интересов граждан. При этом особое внимание уделялось упрощению уголовного судопроизводства как одному из направлений дифференциации формы досудебного производства.

Изначально УПК России вводил дознание как ускоренную форму

расследования (гл. 32 УПК) за счет сокращения в первую очередь срока расследования с одного месяца (ст. 121 УПК РСФСР) до 15 суток при безусловном обеспечении прав участников уголовного процесса.

Одновременно были приняты меры по упрощению процедуры предварительного расследования в форме дознания в УПК Российской Федерации. В этих целях законодатель:

– во-первых, исключил институт предъявления обвинения, кроме случая, предусмотренного ч. 3 ст. 224 УПК России, согласно которой в отношении заключенного под стражу подозреваемого дознаватель в течение 10 суток обязан составить обвинительный акт или предъявить этому лицу обвинение;

– во-вторых, предпринял попытку исключить из уголовного судопроизводства институт судебного дознания, для чего был значительно сокращен перечень оснований для возвращения судом уголовных дел прокурору (ст. 237 УПК России);

– в-третьих, в ст. 196 УПК России был ограничен перечень оснований обязательного назначения судебной экспертизы.

Однако органам дознания, дознавателям не удалось преодолеть сложившиеся годами стереотипы о необходимости при расследовании уголовного дела производства всего перечня следственных действий, назначения комплекса экспертиз, сбора характеризующего личность подозреваемого, обвиняемого материала, вследствие чего и сроки производства дознания значительно увеличилось. Это привело к тому, что дознавателями по причине пре-

вышения указанного срока дознания значительное количество уголовных дел (более 150 тыс. за II полугодие 2002 г. и столько же за I полугодие 2003 г.) передавалось для производства предварительного следствия, что породило волокиту в расследовании и нарушение тем самым прав и законных интересов участников уголовного процесса.

В силу изложенного законодатель Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 92-ФЗ был вынужден увеличить срок дознания до 20 суток с возможностью его продления прокурором на срок до 10 суток и последующим при возвращении уголовного дела прокурором для дополнительного дознания. Но по – прежнему значительное количество уголовных дел (в 2003 г. – 306 тыс. дел, или 26%, в 2004 г. 174 тыс. дел, или 17,3% и в 2005 г. – 169 тыс., или 14,3 % от числа возбужденных органами дознания)[5] дознавателями ввиду превышения срока дознания передавалось в органы предварительного следствия, и Федеральным законом от 6 июля 2007 г. №90-ФЗ срок дознания был увеличен до 30 суток с возможностью продления в случае необходимости, в том числе в связи с производством судебной экспертиз, до 6 месяцев, а в исключительных случаях, введенных с исполнением запроса об оказании правовой помощи, срок расследования может быть продлен до 12 месяцев.

В 2010 г. в срок свыше одного месяца дознавателями органов внутренних дел окончено 111 тыс. уголовных дел, или 19,2 % к общему количеству завершенных расследо-

ванием. Так, в 2000 г. в срок выше 1 месяца расследовалось 6,6% уголовных дел, а свыше 6 месяцев – не более 30 уголовных дел в год.

Положительные результаты деятельности пограничных органов дознания ФСБ России свидетельствуют о вполне реальной возможности сокращения срока расследования уголовных дел в форме дознания. Так, интервьюирование сотрудников отдела дознания пограничного управления ФСБ по республике Калмыкия и Астраханской области показало, что в 2010 г. было возбуждено 150 уголовных дел по ч. Ст. 322 УК России, из них в срок свыше 1 месяца расследовалось не более 7%, и то в связи с необходимостью исполнения запроса о правовой помощи. Срок расследования в форме дознания пограничными органами ФСБ России по сравнению с органами внутренних дел значительно сокращается за счет активного и повсеместного внедрения, а самое главное – своевременного использования передовых технических средств, что способствует оперативному сбору

Необходимой информации (к примеру, мобильный комплекс эксперта ПАПИЛОН – М, обеспечивающий оперативную проверку личности по отisku пальца по базе данных ЦАДИС и локальный базе мобильного комплекса в режиме реального времени для выявления имеющейся информации на проверяемую личность, – задержания и судимости, объявление в розыск, проверка истинности предъявляемых паспортных данных и пр.).

С учетом изложенного вопрос о дифференциации форм досудеб-

ного является одним из наиболее дискутируемых в теории и на практике. В настоящее время на кафедре управления органами расследования Академии управления МВД России разработан проект соответствующего закона о введении в УПК России сокращенной формы дознания (глава 32.1 УПК), которая, по сути, призвана стать аналогом существовавшей ранее в УПК РСФСР протокольной формы досудебной подготовки.

Согласно данному законопроекту новую форму расследования предполагается именовать «сокращенной формой дознания». Упрощение процедуры основывается на существенном сокращении (не более 7-10 суток) срока расследования по уголовным делам, о преступлениях небольшой и средней тяжести и в случае, если обстоятельства дела очевидны, подозреваемый задержан и признает факт совершения им преступления. Преступления, совершенные несовершеннолетним или лицом, которое в силу своих физических или психических недостатков не может в полной мере защитить свои права, расследованию в форме сокращенного дознания о расследовании уголовного дела.

Подозреваемый при наличии оснований, предусмотренных ст. 91 и 97 УПК России, может быть задержан, и в отношении него может быть избрана мера пресечения, предусмотренная ст. 98 УПК России, в том числе заключение под стражу.

Назначение и производство экспертизы допускается только в случае обязательности ее назначения, предусмотренном п. 2

ст. 196 УПК России (для установления характера и степени вреда, причиненного здоровью).

По окончании сокращенного дознания дознаватель или иное должностное лицо дознания составляет обвинительный протокол, с которым должны быть ознакомлены обвиняемый и его защитник. Потерпевшему или его представителю по его ходатайству также могут быть представлены для ознакомления обвинительный протокол и материалы уголовного дела. Обвинительный протокол утверждается начальником подразделения дознания и затем вместе с материалами уголовного дела направляется прокурору.

Прокурор при поступлении уголовного дела с обвинительным протоколом в течение суток должен принять по нему одно из следующих решений:

1. об утверждении обвинительного протокола и направлении уголовного дела в суд;
2. о возвращении уголовного дела для пересоставления обвинительного протокола;
3. о прекращении уголовного дела по основаниям, предусмотренным ст. 24-28 УПК России;

4. о направлении уголовного дела для производства дознания в порядке главы 32 УПК России.

При утверждении обвинительного протокола прокурор вправе своим постановлением исключить из него отдельные пункты обвинения либо переквалифицировать обвинения на менее тяжкое. Копия обвинительного протокола со справкой вручается обвиняемому, его защитнику и потерпевшему.

Важным изменением, которое планируется внести, является и то, что по уголовному делу о преступлении, расследованному в форме сокращенного дознания, судья принимает решение о назначении слушания не в течение 14 суток, а в течение 24 часов с момента поступления уголовного дела в суд, судебное разбирательство по такому уголовному делу проводится в течение 7 суток.

В свете преобразованной системы МВД России в соответствии с реализацией Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «о полиции» с учетом изложенного вопрос о дифференциации форм досудебного производства приобретает исключительную актуальность и остается одним из наиболее дискутируемых в теории и на практике.

#### Библиография:

1. О внесении изменений в уголовно – процессуальный кодекс РСФСР: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 24 января 1985 г. // Вед. Верх. Совета РСФСР. – 1985. – №5. ст. 163.
2. Чувилёв А.А.. Подследственность уголовных дел // Законность. – 1996. – №7. – С.29.
3. Багаутдинов Ф.Н., Мухамедзянов И.С. Протокольная форма судебной подготовки материалов // Законность. – 2000. – «8. – С. 21-24; Власова Н.А. Дознание и упрощенное производство: время реформ // Юрид. консультант. – 2000. – №5. – С. 4-6; Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России.
4. С.И. Уголовно – процессуальные функции милиции : монография. – М : ВНИИ МВД России, 2003. – С. 54.



5. Гаврилов Б. Я. Современная уголовная политика России : цифры и факты : монография. М., Проспект. 2008. – С.152.
6. Глущенко О.П. Развитие уголовно-процессуального законодательства о привлечении понятых для участия в следственных действиях // Политика и Общество. – 2015. – 6. – С. 787 – 792. DOI: 10.7256/1812-8696.2015.6.15593.

### References (transliterated):

1. Chuvilev A.A.. Podsledstvennost' ugovolnykh del // Zakonnost'. – 1996. – №7. – S.29.
2. Bagautdinov F.N., Mukhamedzyanov I.S. Protokol'naya forma sudebnoi podgotovki materialov // Zakonnost'. – 2000. – «8. – S. 21-24; Vlasova N.A. Doznanie i uproshchennoe proizvodstvo :vremya reform // Yurid. konsul'tant. – 2000. – №5. – S. 4-6; Gavrilov B.Ya. Sovremennaya ugovolnaya politika Rossii.
3. Gir'ko S.I. Ugovolno – protsessual'nye funktsii militsii : monografiya. – M : VNII MVD Rossii, 2003. – S. 54.
4. Gavrilov B. Ya. Sovremennaya ugovolnaya politika Rossii : tsifry i fakty : monografiya. M., Prospekt. 2008. – S.152.
5. Glushchenko O.P. Razvitie ugovolno-protsessual'nogo zakonodatel'stva o privlechenii ponyatykh dlya uchastiya v sledstvennykh deistviyakh // Politika i Obshchestvo. – 2015. – 6. – С. 787 – 792. DOI: 10.7256/1812-8696.2015.6.15593.