

---

# УГОЛОВНЫЙ ПРОЦЕСС CRIMINAL PROCEEDINGS

---

Научная статья  
УДК 343.13  
DOI: 10.17150/2411-6122.2021.4.7-16



## Об эффективности роли прокурора в досудебном производстве: позиция законодателя и мнение правоприменителя

**А.Н. Гасымов**

г. Одинцово, Российская Федерация, gasymovprok@yandex.ru

**Аннотация.** Рассмотрены проблемы, обусловленные положением прокурора в уголовном процессе с позиции эффективности его деятельности. В частности, на основе статистических данных о состоянии законности и качества предварительного следствия, результатов исследования обозначенной проблемы другими российскими учеными показано, что вывод следователей в ходе реформы уголовно-процессуального законодательства 2007 г. из структуры органов прокуратуры и создание самостоятельного Следственного комитета Российской Федерации, передача руководителю следственного органа от прокурора полномочий по процессуальному руководству следствием, изъятие у прокурора права на согласование решения следователя, дознавателя, органа дознания о возбуждении уголовного дела как и в целом права на это фактически обеспечили повышение результативности надзорной функции и соответственно улучшение показателей законности и качества предварительного следствия. Одновременно предлагается авторское видение направлений повышения эффективности роли прокурора в досудебном производстве, что призвано обеспечить в целом поступательное развитие российского уголовно-процессуального законодательства.

**Ключевые слова:** уголовное дело, преступление, прокурор, следователь, суд, эффективность, законность и качество расследования.

**Для цитирования:** Гасымов А.Н. Об эффективности роли прокурора в досудебном производстве: позиция законодателя и мнение правоприменителя / А.Н. Гасымов. — DOI: 10.17150/2411-6122.2021.4.7-16 // Сибирские уголовно-процессуальные и криминалистические чтения. — 2021. — № 4. — С. 7–16.

Original article

## On the Effectiveness of the Prosecutor's Role in Pre-Trial Proceedings: the Position of the Legislator and the Opinion of the Law Enforcer

**A.N. Gasimov**

Odintsovo, the Russian Federation, gasymovprok@yandex.ru

**Abstract.** The author examines the problems connected with the position of the prosecutor in a criminal process from the standpoint of the effectiveness of the prosecutor's work. Specifically, using statistical data on the situation with the legality and the quality of preliminary investigations and the results obtained by other Russian scholars who researched this issue, the author shows that the transfer of investigators from the jurisdiction of the prosecutor's office to a newly created

independent Investigation Committee of the Russian Federation, the transfer of the right to the procedural guidance of the investigation from the prosecutor to the head of the investigation body, revoking the prosecutor's right to coordinate the decision of the investigator, inquirer, or an inquiry body to initiate a criminal case, and in general the right to do it — all of these, in fact, improved the effectiveness of the supervisory function and, consequently, improved the legality and quality of preliminary investigations. At the same time, the author presents his own view on the directions of improving the effectiveness of the role of the prosecutor in the pre-trial proceeding, which should ensure a general sustainable development of Russian criminal procedure legislation.

**Keywords:** criminal case, crime, prosecutor, investigator, court, effectiveness, legality and quality of investigation.

**For citation:** Gasimov A.N. On the Effectiveness of the Prosecutor's Role in Pre-Trial Proceedings: the Position of the Legislator and the Opinion of the Law Enforcer. *Sibirskie Ugolovno-Processual'nye i Kriminalisticheskie Chteniya* = *Siberian Criminal Procedure and Criminalistic Readings*, 2021, no 4, pp. 7–16. (In Russian). DOI: 10.17150/2411-6122.2021.4.7-16.

Современное состояние российского уголовно-процессуального законодательства и соответственно деятельность прокуратуры по надзору за органами предварительного следствия автором<sup>1</sup> рассматривается с учетом эффективности их деятельности в части реализации положений ст. 6 УПК, призванной обеспечить защиту прав и законных интересов как лиц и организаций, пострадавших от противоправных деяний, так и личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

Особое внимание уделяется дискусионности содержания внесенных в УПК РФ многочисленных изменений и результатов их правоприменения с позиции эффективности предварительного расследования и одновременно обращается внимание представителей научного сообщества, критикующих за это УПК, что основанием для многих

изменений была необходимость выполнения решений Конституционного Суда РФ, Европейского Суда по правам человека (далее — ЕСПЧ), и еще в большей степени — востребованность со стороны правоприменителей. Вместе с тем, следует согласиться с частью критических высказываний, поскольку отдельные изменения в УПК выражали популистский характер их авторов, представляющих, в первую очередь органы законодательной власти, а ряд поправок, в том числе внесенных высшей судебной инстанцией страны, носили характер контрреформ в силу их противоречивости ряду основополагающих положений принятого УПК, например, о порядке изложения доказательств в обвинительном заключении, о фактическом расширении института возвращения уголовного дела прокурору [1]. По сути, аналогичные претензии высказал профессор В.П. Божьев и в адрес Конституционного суда РФ [2].

Вместе с тем, анализ роли УПК в жизни российского общества позволяет утверждать, что его принятие обеспечило реализацию конституционных установлений в части построения в России правового государства, институты ко-

<sup>1</sup> До 2007 года Б.Я. Гаврилов занимал должность заместителя начальника Следственного комитета при МВД России, с 1997 г. входил в состав рабочей группы при Комитете по законодательству Государственной Думы Российской Федерации по подготовке проекта и принятию УПК РФ, а также в его мониторинге.

того направлены на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, вовлеченного в сферу уголовного судопроизводства, где ведущая роль государством отводится органам прокуратуры.

При исследовании проблемы непосредственно эффективности надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве автор исходит из его функционального назначения как гаранта защиты прав и законных интересов участников уголовного процесса вне зависимости от их процессуально-го статуса.

Необходимость повышения роли прокурора обусловлена также тем, что деятельность органов государственной власти, по оценке российских ученых [3], на протяжении длительного временного периода нередко отличалась радикально — либеральным подходом к оценке современного состояния преступности и соответственно к постановке задач и их решению в части совершенствования как уголовного, так и уголовно — процессуального законодательства. По этому вопросу на различных «площадках», включая Совет Федерации РФ, Верховный Суд РФ, научные и образовательные организации, на протяжении ряда лет ведутся научные дискуссии с участием представителей правоохранительных и судебных органов, в ходе активно обсуждался и вопрос о выработке концепции развития уголовно-процессуального законодательства, где в числе ключевых выделяется проблема повышения роли прокурора в досудебном производстве<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Чайка Ю.Я. Уголовная политика в Российской Федерации: проблемы и решения : выступ. Ген. прокурора РФ на парламентских слушаниях в Совете Федерации РФ от 18 нояб. 2013 г. URL: <http://www.genproc.gov.ru> (дата обращения: 17.05.2019); Винниченко Н.А. Проблемы законодательного обеспечения проекта Концепции уго-

В числе наиболее обсуждаемых вопросов деятельности прокурора в уголовном судопроизводстве — это результаты деятельности органов предварительного следствия по реализации положений Федерального закона от 05.06.2007 г. № 87-ФЗ<sup>3</sup>, которым, как отмечено выше, следователи были выведены из состава прокуратуры с последующим образованием Следственного комитета РФ с одновременной дифференциацией полномочий между прокурором и руководителем следственного органа. Об этом неоднократно высказывалось представителями научного сообщества, а накануне данной реформы необходимость такого разграничения была признана руководством Генеральной прокуратуры РФ при докладе Президенту Российской Федерации данного вопроса с предложением возложить указанные полномочия на двух заместителей Генерального прокурора РФ. Однако это потребовало бы реализации данного предложения до районного уровня, что не представилось возможным и повлекло отказ от него еще на уровне подготовки Генпрокуратурой России соответствующего приказа.

Анализ реализации положений указанного Федерального закона № 87-ФЗ свидетельствует, что его критики фактически не принимают во внимание

ловной политики : выступ. Зам. Ген. прокурора РФ на парламентских слушаниях в Совете Федерации РФ 13 дек. 2017 г. URL: <http://www.igpran.ru/nlive/4461/> (дата обращения: 17.05.2019); Новая теория уголовно-процессуальных доказательств: в рамках шести «Бабаевских чтений» // Вестник Нижегородской правовой академии. 2015. № 5.

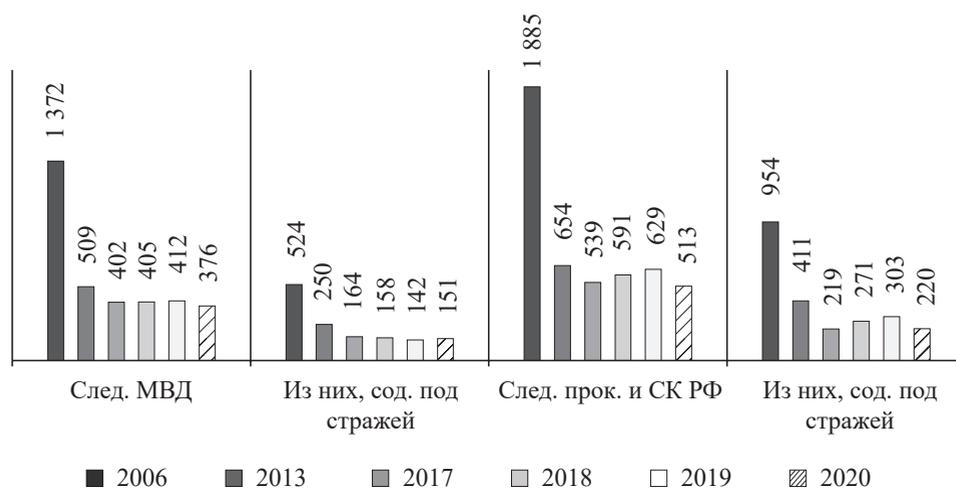
<sup>3</sup> О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» : Федер. закон от 05 июня 2007 г. № 87-ФЗ // Собрание Законодательства РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

результаты деятельности следственных органов как в системе МВД России, так и Следственного комитета РФ, характеризующие состояние законности, и качества расследования, что позволяет сделать вывод о более высоком уровне:

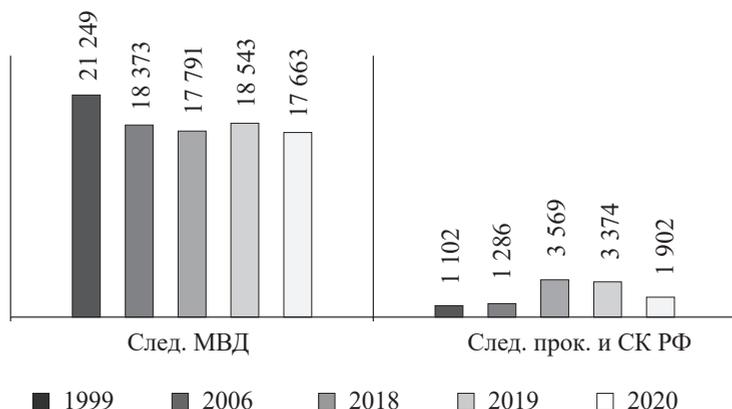
– процессуального контроля со стороны руководителей следственных органов, что выразилось в улучшении показателей законности в деятельности органов предварительного расследования, обуслови-

ло значительное сокращение числа лиц, оправданных судами, в том числе содержащихся под стражей (см. рис 1);

– надзорной деятельности прокурора в досудебном производстве к качеству расследования, что нашло отражение в увеличении количества уголовных дел, возвращенных прокурором для дополнительного расследования следователям как органов внутренних дел, так и следователям СК РФ (см. рис. 2);



**Рис. 1. Сведения о числе оправданных судом лиц и незаконно, необоснованно содержащихся под стражей ( за 2006, 2013, 2017–2020 гг.)**



**Рис. 2. Количество уголовных дел, возвращенных прокурором, для дополнительного расследования**

– и соответственно обеспечило многократное сокращение количества дел, возвращенных судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ (см. рис. 3) [4].

Одной из наиболее обсуждаемых в российском уголовном процессе проблем является теоретико-прикладное значение стадии возбуждения уголовного дела, наличие которой в УПК РФ сегодня определяет, во-первых, низкую эффективность уголовного судопроизводства (в суд направляется менее 30 % уголовных дел; во-вторых, при принятии решения об отказе в возбуждении уголовного дела нарушаются предусмотренные ст. 52 Конституции РФ права порядка 5 млн пострадавших на их доступ к правосудию и компенсацию причиненного преступлением ущерба [5].

Одна из причин сохранения данного института — в устоявшемся мнении как ученых, так и практикующих юристов о его существенной роли в предупреждении фактов незаконного возбуждения уголовного дела и необоснованного уголовного преследования, что было характерно для конца 80-х — начала 90-х гг. XX в.. Вместе с тем, характеризуя сегодняшнее положение, автор как и большинство российских ученых и практикующих юристов утверждают о

необходимости реформирования стадии возбуждения уголовного дела, наличие которой повлекло двукратное снижение (с 3,3 млн в 2006 г. до 1,7 млн в 2020 г.) количества возбужденных уголовных дел и увеличение за этот период на 2,3 млн количества процессуальных решений должностных лиц органов предварительного следствия и дознания об отказе в возбуждении уголовного дела, из которых ежегодно прокурорами признаются незаконными и отменяются от 20 % до 30 %, при незначительном снижении числа зарегистрированных заявлений и сообщений о преступлениях [6], что отражено на рис 4.

Предложения об исключении ст. 146 и 148 УПК РФ вносятся автором с учетом решений Конституционного Суда РФ<sup>4</sup> и позиции Верховного Суда РФ, воспроизведенной, например, в пу-

<sup>4</sup> Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Лазарянца Андрея Эммануиловича на нарушение его конституционных прав статьями 241 и 242 Уголовного кодекса Российской Федерации, частью первой статьи 46, статьями 57, 80, частью первой статьи 108, статьями 171, 172 и 195 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : Определение Конституционного Суда РФ от 18 июля 2006 г. № 343-О. URL: <http://sudbiblioteka.ru/ks> (дата обращения: 07.09.2021).



**Рис. 3. Количество дел, возвращенных судом для доследования (до 1 июля 2002 г.) и судом прокурору в порядке ст. 237 УПК РФ**



**Рис. 4. Сведения о количестве зарегистрированных сообщений о преступлениях и принятых по ним решениях ( за 2006, 2015, 2017, 2019–2020 гг.), млн**

бликации В.В. Кожокаря [7], в соответствии с которой судебнo-следственная практика должна исходить из необходимости возбуждения самостоятельного дела по каждому вновь выявленному факту преступной деятельности или в отношении выявленного в ходе расследования нового соучастника преступления, что противоречит ранее принятым решениям данных судебных инстанций, а также многолетней практике судопроизводства по уголовным делам и правовому содержанию остающейся неизменной на протяжении 60 лет нормы о возбуждении уголовного дела.

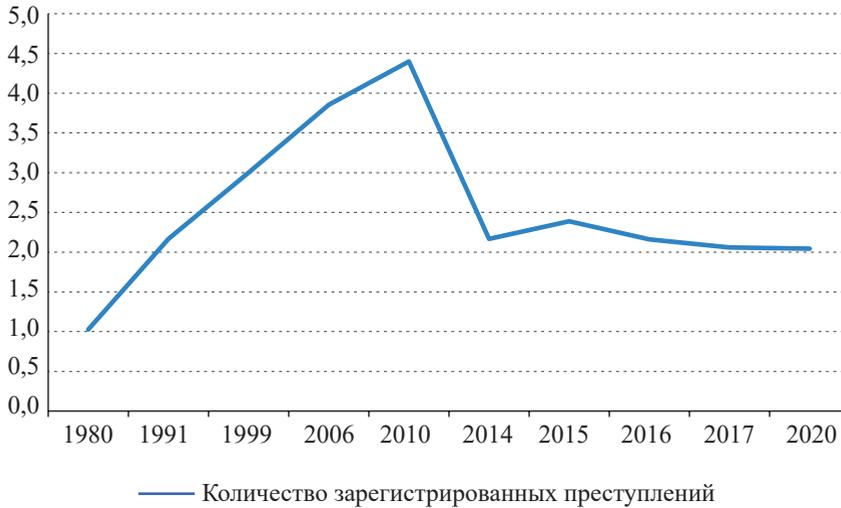
Негативные последствия действия института возбуждения уголовного дела заключаются также в том, что:

- по данным ВЦИОМ, озвученным 28 марта 2017 г. на заседании «круглого» стола в Общественной палате Российской Федерации, 49 % жертв преступлений не заявляют в правоохранительные органы о фактах, совершенных в отношении них противоправных деяний;

- они формируют показатели преступности в стране или так называемый «тренд» преступности, значение которого к 2010 г. должно было достигнуть уровня 4,4 млн. преступлений в

год. Однако в 2020 г. по отношению к 2006 г. количество зарегистрированных преступлений сократилось на 1,8 млн. преступлений или на 47 % (см. рис. 5), вернувшись к показателю 1991 г., что не соответствует реальной криминогенной обстановке, поскольку, несмотря на некоторое сокращение количества преступлений в результате декриминализации в июле 2016 г. части краж с ущербом менее 2,5 тыс. р., фактов причинения побоев и неуплаты алиментов (всего не более 70 тыс. преступлений), одновременно только количество уголовно-наказуемых деяний, связанных с информационно — телекоммуникационными технологиями, составило в 2020 г. порядка 520 тыс. против 30 тыс. пять лет назад.

Сложившаяся негативная ситуация, результатом которой является ежегодное нарушение прав на доступ к правосудию порядка 5 млн. (по экспертным оценкам) граждан потребовала выработки соответствующих предложений, сформулированных в п. 4.5 Дорожной карты дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации. В целях ее реализации рабочей группой МВД России был разработан проект соответствующего федераль-



**Рис. 5. Сведения о состоянии преступности в 1980-2020 гг., млн**

ного закона, который 3 ноября 2016 г. рассмотрен на заседании Экспертного совета при МВД России с участием представителей всех правоохранительных органов, общественных организаций, научных структур, где большинством специалистов был одобрен.

На необходимость принципиального изменения процессуальных правил начала производства по уголовному делу в своих ежегодных докладах Президенту Российской Федерации отмечает и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации профессор Т.Н. Москалькова<sup>5</sup>.

По мнению представителей научного сообщества в числе вопросов, разрешение которых призвано обеспечить повышение роли прокурора в досудебном производстве, является возвращение прокурору полномочий по возбуждению уголовного дела (в случае сохранения данного института). В определенной степени с этим мож-

но было бы согласиться, отмечая факты неисполнения в отдельных случаях следователями, дознавателями вынесенных прокурором постановлений о направлении согласно положениям п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ соответствующих материалов «в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании». С учетом неоднозначности складывающейся правовой ситуации автором предлагается изменить редакцию данной нормы, установив, что «По постановлению прокурора о направлении материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании следователь, дознаватель, орган дознания незамедлительно (в течение 24 часов) возбуждают уголовное дело за исключением предусмотренных ч. 1 ст. 24 и ч. 1 ст. 27 УПК РФ случаев, препятствующих началу производства предварительного расследования».

В качестве самостоятельного некоторыми представителями научной общественности [8] выдвигается требование о возвращении прокурору полномочий по согласованию обра-

<sup>5</sup> Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2020 год. URL: <https://ombudsmanrf.org/content/doclad2020> (дата обращения: 07.12.2020).

ний следователей в суд о заключении подозреваемых, обвиняемых под стражу, поскольку передача этой функции руководителю следственного органа, якобы, повлекла рост нарушений законности. О необоснованности этих требований можно судить, по мнению автора, и через приведенные статистические данные о сокращении в три раза с передачей этих полномочий от прокурора руководителю следственного органа числа ежегодно заключаемых под стражу по судебному решению граждан, что отражено в таблице.

К приведенным выше статистическим данным следует дополнить, что в 1990 г. с санкции прокурора было заключено под стражу 457 тыс. подозреваемых, обвиняемых [4], а в целом на 1 января 2000 г. в местах лишения свободы содержалось чуть более 1 млн граждан, что негативно оценивалось непосредственно должностными лицами правоохранительных органов [9; 10, с. 8].

Кроме того, в числе аргументов за возвращение прокурору полномочий по процессуальному руководству следователями, на что Генеральный прокурор РФ И.В. Краснов<sup>6</sup> заявил о их до-

статочности для обеспечения должного уровня надзора за следствием, представители научной общественности нередко выдвигают также и тезис о том, что следователи как органов внутренних дел, так и Следственного комитета РФ нередко игнорируют требования прокуроров, заявленными в соответствии п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ **об устранении** нарушений федерального законодательства, допущенных в ходе предварительного следствия.

Однако по данным Генпрокуратуры России (отчет по форме 555) в 2017–2020 гг. прокурорами в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ было направлено следователям Следственного комитета РФ от 42 тыс. до 46 тыс. указанных требований, из которых было удовлетворено 97–98 %. Из выявленных прокурорами за этот же период от 105 тыс. до 125 тыс. нарушений федерального законодательства по уголовным делам, расследованным следователями органов внутренних дел, удовлетворено 99,5 % требований прокуроров об их устранении. По органам дознания в системе МВД России удовлетворено более 99 % таких требований.

Решение поставленных автором в данной и ряде других публикаций про-

<sup>6</sup> ТАСС. 2020. 21 июня. URL: <https://tass.ru/politika/7567919>.

#### Сведения о числе заключенных под стражу лиц в период 2005–2020 гг.

Год	Следователи прокуратуры	Следователи при прокуратуре	Следователи СК РФ	Следователи ОВД	Дознаватели ОВД	Всего (в тыс.)
2005	52 026	–	–	146 174	28 889	234,8
2006	47 323	–	–	139 021	28 940	229,2
2007	–	39 586	–	128 709	21 666	204,1
2008	–	36 112	–	122 671	16 922	191,1
2016	–	–	23 613	75 422	6 796	105,8
2017	–	–	21 213	73 938	6 268	101,4
2018	–	–	20 075	66 056	5 330	91 461
2019	–	–	19 409	60 118	4 902	84 429
2020	–	–	18 938	53 185	4 043	76 166

блем видится за законодателем. Но не менее важная роль отводится и органам прокуратуры, которые с участием научной сообщества и практиков — юристов должны ставить эти вопросы и предлагать пути их решения, отдельные из которых изложены в настоящей публикации.

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Гаврилов Б.Я. Идеология формирования современного досудебного производства / Б.Я. Гаврилов // Труды Академии управления МВД России. — 2018. — № 1 (45). — С. 22–28.
2. Божьев В.П. «Тихая революция» Конституционного суда в уголовном процессе Российской Федерации / В.П. Божьев // Российская юстиция. — 2000. — № 10. — С. 9–11.
3. Алексеев А.И. Российская уголовная политика: преодоление кризиса / А.И. Алексеев, В.С. Овчинский, Э.Ф. Побегайло. — Москва : Норма, 2006. — 144 с.
4. Гаврилов Б.Я. Современная уголовная политика России: цифры и факты / Б.Я. Гаврилов. — Москва : Проспект, 2008. — 208 с.
5. Гаврилов Б.Я. Отвечает ли современное досудебное производство реалиям борьбы с преступностью? / Б.Я. Гаврилов. // Академическая мысль. — 2019. — № 3 (8). — С. 98–102.
6. Божьев В.П. Гаврилов Соответствует ли отказ в возбуждении уголовного дела идеологии современной уголовно-правовой политики России / В.П. Божьев, Б.Я. Гаврилов // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. — 2018. — № 2 (78). — С. 74–78.
7. Кожокар В.В. Возбуждение уголовного дела: правовая позиция Конституционного Суда и Верховного Суда РФ / В.В. Кожокар // Труды Академии управления МВД России. — 2015. — № 1 (33). — С. 20–22.
8. Башкин А.Д. Проблемы законодательного регулирования правового положения прокурора и адвоката в уголовном процессе : Выступ. на круглом столе в Совете Федерации 19 нояб. 2020 г. // Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. — URL: <http://council.gov.ru/events/news/121529/>.
9. Калинин Ю.И. Лесоповал с человеческим лицом / Ю.И. Калинин // Российская газета. — 2002. — 2 окт. (№ 186).
10. Миронов О.О. О нарушениях прав граждан сотрудниками МВД России и УИС Минюста России : Спец. докл. Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации / О.О. Миронов // Эхо Москвы. — Москва, 2000. — URL: <https://echo.msk.ru/programs/beseda/11837/>.

### REFERENCES

1. Gavrilov B.Ya. Formation Ideology of the Modern Pre-Trial Proceedings. *Trudy Akademii upravleniya MVD Rossii = Proceedings of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia*, 2018, no. 1, pp. 22–28. (In Russian).
2. Bozhiev V.P. “A quiet revolution” of the Constitutional Court in the criminal process of the Russian Federation. *Rossiiskaya yustitsiya = Russian Justice*, 2000, no. 10, pp. 9–11. (In Russian).
3. Alekseev A.I., Ovchinsky V.S., Pobegailo E.F. *Russian Criminal Policy: Overcoming the Crisis*. Moscow, Norma Publ., 2006. 144 p.
4. Gavrilov B.Ya. *Modern Criminal Policy in Russia: Figures and Facts*. Moscow, Prospekt Publ., 2008. 208 p.
5. Gavrilov B.Ya. Does the Modern Pre-Trial Proceedings Answer the Realities of Fighting Crime? *Akademicheskaya mysl' = Academic Thought*, 2019, no. 3, pp. 98–102. (In Russian).
6. Bogiev V.P., Gavrilov B.Ya. Whether the Refusal to Initiate a Criminal Case Corresponds to the Ideology of Modern Criminal Law Policy of Russia. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii = Saint Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia Bulletin*, 2018, no. 2, pp. 74–78. (In Russian).
7. Kozhokar V.V. Initiation of Legal Proceedings: Legal Position of the Constitutional Court and the Supreme Court of the Russian Federation. *Akademii upravleniya MVD Rossii = Proceedings of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia*, 2015, no. 1, pp. 20–22. (In Russian).

8. Bashkin A.D. Problems of Legislative Regulation of the Legal Position of the Prosecutor and Lawyer in Criminal Proceedings. *Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation*. 2020, November 19. Available at: <http://council.gov.ru/events/news/121529/>.

8. Kalinin Yu.I. Timber logging with a human face. *Rossiiskaya Gazeta*, 2002, October 2.

10. Mironov O.O. On the violations on the rights of citizens by Russian law enforcement and penitentiary systems' employees. *Ekho Moskvy*, Moscow, 2000. Available at: <https://echo.msk.ru/programs/beseda/11837/>.

#### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

**Гасымов Аяз Ниязович** — старший помощник Одинцовского городского прокурора Московской области, г. Одинцово, Российская Федерация.

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Ayaz N. Gasimov** — Senior Assistant to the Prosecutor of Odintsovo City in Moscow Region, Odintsovo, the Russian Federation.

Поступила в редакцию / Received 30.09.2021

Одобрена после рецензирования / Approved after reviewing 20.11.2021

Принята к публикации / Accepted 09.12.2021

Дата онлайн-размещения / Available online 22.12.2021