



**Е.С. Кудряшова**

**СТАНДАРТ КАЧЕСТВА ДОСЛЕДСТВЕННОЙ ПРОВЕРКИ,  
ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЙ ОРГАНАМИ ДОЗНАНИЯ**

**QUALITY STANDARD OF INITIAL VERIFICATION  
BY INSTITUTION ORGANS**

**Введение:** в статье рассматриваются вопросы, связанные с решением задач по повышению качества и эффективности деятельности органов дознания, дознавателей в стадии возбуждения уголовного дела. Актуальность вопроса подтверждается непрекращающейся полемикой ученых и практиков о модернизации уголовного судопроизводства, в частности исключения стадии возбуждения уголовного дела. Цель исследования – выработка стандарта качества доследственной проверки, который позволит унифицировать действия должностных лиц органов дознания в стадии возбуждения уголовного дела при применении норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства.

**Материалы и методы:** методологию исследования составляет системный подход с использованием теоретических методов исследования (анализа, синтеза, индукции, дедукции, обобщения) и эмпирических методов (описания, сравнения). Изучение, анализ и обобщение материалов доследственных проверок и уголовных дел, находящихся в производстве уполномоченных лиц органов дознания, позволили выделить общие недостатки в их деятельности и выработать основные направления по повышению качества и эффективности работы по раскрытию и расследованию преступлений на первоначальном этапе.

**Результаты исследования:** утверждается необходимость в сложившейся правоприменительной сфере в выработке стандарта качества доследственной проверки, проводимой должностными лицами органов дознания. Представлена авторская модель стандарта качества.

**Обсуждение и заключения:** автор предлагает использовать выработанный стандарт качества доследственной проверки в целях унифицированного применения норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства. Представлены основные направления разработки новых стандартов качества уголовного дела, расследуемого как в форме дознания, так и в форме предварительного следствия.

*Ключевые слова:* стандарт качества; доследственная проверка; качество и эффективность деятельности органов дознания; стадия возбуждения уголовного дела

Для цитирования: Кудряшова Е.С. Стандарт качества доследственной проверки, осуществляемой органами дознания // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2017. Т. 8, № 4. С. 99 - 104. DOI: 10.24420/KUI.2017.4(30).8622.

**Introduction:** the present paper deals with issues related to the solution of tasks to improve the quality and effectiveness of the activities of the bodies of inquiry, investigators in the stage of initiating criminal proceedings. The relevance of the issue is confirmed by the continuing polemics of scientists and practitioners on the modernization of criminal justice, in particular, the exclusion of the stage of criminal proceedings. The purpose of the study is the development of a quality standard for pre-investigation testing that allows to unify the actions of officials of inquiry agencies in the stage of initiating a criminal case when applying the norms of criminal and criminal procedural legislation.

**Materials and Methods:** the methodology of the study is a systematic approach using theoretical research methods (analysis, synthesis, induction, deduction, generalization) and empirical methods (descriptions, comparisons). The study, analysis and generalization of the materials of pre-investigation checks and criminal cases in the authorized persons of the bodies of inquiry made it possible to single out general shortcomings in their activities and to develop the main directions for improving the quality and efficiency of work on disclosure and investigation of crimes at the initial stage.

**Results:** in the existing law enforcement sphere, an objective need has arisen to develop a quality standard for pre-investigation checks conducted by officials of inquiry agencies. The author's model of the quality standard is presented.

**Discussion and Conclusions:** the author suggests using the developed quality standard of the pre-investigation check for the unified application of the norms of the criminal and criminal procedural legislation.

It is planned to further develop the quality standards for the criminal case, investigated both in the form of an inquiry and in the form of a preliminary investigation.

*Key words: quality standard; pre-investigation verification; quality and effectiveness of the activities of the bodies of inquiry; the stage of initiation of criminal proceedings*

For citation: Kudryashova E.S. Quality Standard of Initial Verification by Institution Organs // Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2017. V. 8, № 4. P. 99 - 104. DOI: 10.24420/KUI.2017.4(30).8622.

### Введение

Изменения в политической, социально-экономической сферах общественной жизни, произошедшие в последние десятилетия, не могли не отразиться на состоянии современного уголовного судопроизводства. Перемены общественного порядка неминуемо способствуют обострению противоречий между традиционными подходами к осуществлению уголовного судопроизводства и стереотипом правоприменения. Досудебное производство не имеет возможности в полной мере решать задачи, связанные с реализацией назначения уголовного процесса: борьбы с преступностью.

### Обзор литературы

Самые радикальные предложения по модернизации уголовного процесса в досудебных стадиях все чаще связывают с отменой института возбуждения уголовного дела<sup>1</sup> [1, 2]. Усилия законодателя и научной общественности по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства сосредоточены именно на этой проблеме в связи с тем, что стадия возбуждения уголовного дела не является безупречной по ряду причин. К некоторым из них относятся:

- отсутствие до 1960 года этой стадии, и только в связи с принятием Уголовно-процессуального кодекса РСФСР она стала самостоятельным общепризнанным этапом в стадийности уголовного процесса;

- все расширяющийся перечень допустимых законодательством процессуальных действий и решений, чье увеличение произошло под влиянием мнений правоприменителей;

- сложившаяся определенным образом судебная практика. Под воздействием позиций Верховного Суда РФ, Конституционного Суда РФ<sup>2</sup> в последнее время суды требуют от органов предварительного расследования обязательного вынесения постановления о возбуждении уголовного дела, если выявлены новые эпизоды преступной деятельности лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, а также в случаях установления иных лиц, совершивших преступ-

ные деяния совместно с подозреваемым (обвиняемым);

- оказание существенного влияния этой стадии на складывающуюся в последнее десятилетие криминогенную обстановку (значительное увеличение количества зарегистрированных сообщений о происшествиях, преступлениях, что, в свою очередь, привело к росту числа расследованных уголовных дел и решений об отказе в возбуждении уголовного дела, выявление нарушений учетно-регистрационной дисциплины);

- существенные препятствия при собирании доказательств на первоначальном этапе расследования; неоднократные вызовы граждан в ОВД; проведение повторных экспертных исследований для получения доказательств;

- ограничение возможностей использования результатов оперативно-розыскной деятельности;

- отсутствие института возбуждения уголовного дела в уголовно-процессуальном законодательстве некоторых европейских государств и странах бывшего СССР.

В то же время значительная часть ученых-процессуалистов считают необходимым сохранение данной стадии в Уголовно-процессуальном кодексе РФ (далее – УПК РФ), обосновывая свою позицию возможностью нарушений прав и свобод участников уголовного процесса [3, 4, 5].

Вернувшись к истокам сущности доследственной проверки, выделим в ее содержании некоторые моменты, связанные прежде всего с изучением материалов, представленных заявителем, анализом фактических данных, содержащихся в заявлении, установлением личности заявителя, уточнением обстоятельств, от которых зависит принятие решения о направлении заявления по подследственности [6, с. 458].

Г.П. Химичева небезосновательно выдвигает тезис о том, что первоначальная проверка является обязательной составной частью уголовно-процессуальной деятельности на стадии возбуждения уголовного дела и носит процессуальный характер [7, с. 136].

<sup>1</sup> Есаков Г.А., Долотов Р.О., Филатова М.А., Редчиц М.А., Степанов П.П., Цай К.А. Уголовная политика: дорожная карта (2017–2025 гг.). М.: Центр стратегических разработок, 2017.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 21.12.2006 № 533-0 // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2017).

Исследуя на монографическом уровне проблематику принятия решений в уголовном процессе, П.А. Лупинская справедливо выделяет два этапа: информационный – собирание и оценку информации, которая приводит к выводу о наличии или отсутствии определенных обстоятельств и признаков, необходимых для вынесения решения по конкретному факту, и собственно принятие решения о действии на основе полученной информации [6, с. 458].

А.С. Лизунов дает определение эффективности следственной проверки согласно которому это «соотношение достигнутого результата в виде подтверждения либо опровержения поступивших в правоохранительный орган первоначальных данных о признаках преступления, установление лица, предположительно совершившего преступление, и затраченных на это временных и материальных ресурсов, при минимизации средств уголовно-процессуального принуждения» [8, с. 59].

Дальнейшие наблюдения привели исследователя к установлению условий эффективности следственной проверки. К ним относятся: всесторонняя реализация требований процессуальной экономии; быстрота (оперативность); установление компромисса между потребностью в достижении целей следственной проверки и недопущением необоснованного вовлечения личности в сферу уголовно-процессуальной деятельности [8].

### Результаты исследования

Применительно к существующей стадии возбуждения уголовного дела качество следственной проверки складывается из нескольких составляющих:

- своевременности регистрации поступившего заявления или сообщения о преступлении;
- эффективности работы следственно-оперативной группы (далее – СОГ) (незамедлительность выезда на место происшествия, слаженность действий членов дежурной группы по «отработке заявки» в целях быстрого раскрытия преступления по горячим следам, пресечения преступления, установления лица, его совершившего; обнаружение, фиксация следов и объектов, их изъятие; грамотное оформление процессуальных документов);
- полноты сбора материала (выполнение необходимых следственных, процессуальных действий);
- своевременного принятия законного и обоснованного решения.

Проанализировав материалы первоначальных проверок и уголовных дел, мы определили основные моменты, касающиеся качества проведения следственных проверок и характерные для деятельности органов дознания, дознавателей в стадии возбуждения уголовного дела.

**Основными недостатками при направлении следственно-оперативных групп на место происшествия являются:** необеспечение должным образом полноты СОГ, несвоевременность выездов групп; некачественное проведение осмотров мест происшествий. Рассмотрим некоторые причины.

При выезде на места совершения превентивных преступлений зачастую установлены лица, их совершившие. Поэтому специалисты экспертно-криминалистических подразделений к осмотру не привлекаются. Имеют место проведение осмотров мест происшествий участковыми уполномоченными полиции.

Недостаточная штатная численность экспертов способствует тому, что их привлекают в основном для выездов на места происшествий по заявлениям, сообщениям о тяжких и (или) особо тяжких преступлениях или совершенных на улицах.

Несмотря на использование сотрудниками полиции имеющихся в распоряжении экспертно-криминалистических средств, входящих в комплект чемодана следователя, неумение дознавателей применять специальные средства и методы существенно сказывается на результативности осмотров: либо следы и объекты не изымаются, либо изъятые следы впоследствии признаются непригодными для исследований.

Применение служебно-розыскных собак при осмотре места происшествия является эпизодическим, в то время как необходимость в этом в некоторых случаях достаточно велика (выезд СОГ не в полном составе достигает иногда 80 % - 90 %).

Работа сотрудников уголовного розыска, как правило, ограничивается составлением плана - схемы и получением от очевидцев объяснений без выяснения подробных обстоятельств, а участковых уполномоченных полиции – составлением формальных рапортов об отработке жилого сектора.

**Характерные недостатки при проведении следственной проверки выражаются в следующем:** для проведения экспертных исследований направляются следы и объекты не в полном объеме, поэтому результаты исследований не всегда отражают объективную картину.

<sup>1</sup> Материалы уголовного дела № 542781, возбужденного 25.12.2015 отделом дознания отдела полиции № 6 Управления МВД России по городу Нижнему Новгороду по части 1 статьи 228 УК РФ в отношении К.

Материалы, поступающие в подразделения дознания для принятия решения в порядке статей 144, 145 УПК РФ, зачастую состоят из заявления или рапорта сотрудника полиции о выявленном преступлении и поверхностного объяснения заявителя. Необходимые документы не приобщаются, вследствие чего дознаватели вынуждены проводить следственные и иные процессуальные действия.

Направление материалов в предельные сроки принятия процессуальных решений вынуждает дознавателей при производстве по уголовному делу исправлять недоработки сотрудников других служб, допущенные на этапе доследственной проверки.

Например, поводом к возбуждению уголовного дела № 542781<sup>1</sup>, послужил рапорт сотрудника патрульно-постовой службы о доставлении в отдел полиции гражданина К., у которого при личном досмотре обнаружено наркотическое средство. Опрошенный К. пояснил, что имеющееся при нем наркотическое средство (героин) он приобрел у неизвестного ему лица по имени «Сергей» за 1 000 рублей. Со слов К., номер этого абонента внесен в список номеров его сотового телефона. Находящийся при К. мобильный телефонный аппарат сотрудниками полиции изъят не был. Впоследствии он был утерян, при производстве обыска по месту жительства подозреваемого не найден. В ходе оперативно-розыскных мероприятий, проводимых сотрудниками оперативных подразделений, установить лицо, осуществившее сбыт наркотического средства, не представилось возможным.

Другой пример. При изучении нами материала проверки<sup>1</sup> по факту открытого хищения имущества, принадлежащего Т., установлено, что 05.12.2013 он выпивал с другом, после чего вызвал такси и поехал домой. Около своего дома Т. вышел из такси и пошел домой, в это время к нему подошли неизвестные молодые люди и насильно посадили в свой автомобиль, требуя при этом 400 рублей, после чего повезли его в неизвестном направлении. Высадили Т. в другом районе, где он обнаружил, что у него отсутствуют золотой крестик и сотовый телефон. Вызвал сотрудников полиции. Материал после неоднократного перенаправления был возвращен по месту регистрации в журнале КУСП заявления пострадавшего. Срок продлен до 30 суток в связи с необходимостью приобщения дополнительных до-

кументов, в частности справки о доходах Т. формы 2-НДФЛ. По истечении указанного срока материал передан в подразделение дознания для решения вопроса о возбуждении уголовного дела, однако названный документ сотрудником уголовного розыска к материалу проверки не приобщен.

Основные усилия по повышению качества и эффективности работы по раскрытию и расследованию преступлений на первоначальном этапе направлены на:

- уменьшение случаев некачественного проведения осмотров мест происшествия и утраты имеющихся доказательств с целью повышения эффективности работы следственно-оперативных групп;
- привлечение специалистов экспертно-криминалистических подразделений (далее – ЭКП) к проведению всех следственных действий, в ходе которых необходима работа с материальными источниками информации;
- осуществление постоянного контроля за своевременностью и полнотой направления сотрудниками органов дознания в ЭКП следов и объектов, изъятых с мест происшествия, а также получения результатов исследований и заключений экспертов;
- обучение сотрудников органов дознания с привлечением специалистов ЭКП тактике и методике проведения осмотра места происшествия, более эффективному использованию технических средств при фиксации и изъятии следов преступлений.

#### Обсуждение и заключения

На государственном уровне введена программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» (2013-2020 гг.)<sup>2</sup>, которая обеспечивает решение задач по повышению качества и эффективности предварительного расследования, в частности дознания. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683<sup>3</sup>, призвана способствовать не только развитию национальной экономики, укреплению политической стабильности в обществе, обеспечению государственной и общественной безопасности, но и повышению эффективности деятельности правоохранительных органов. Среди первоочередных задач выделены: повышение качества и эффектив-

<sup>1</sup> Материал КУСП № 1296 от 20.01.2014, находившийся в производстве отдела дознания отдела полиции № 5 Управления МВД России по городу Нижнему Новгороду.

<sup>2</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 (ред. от 31.03.2017). URL: <http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-pravitelstva-rf-ot-15042014-n-345/> (дата обращения: 21.09.2017).

<sup>3</sup> О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_191669/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/) (дата обращения 21.09.2017).

ности предварительного следствия; повышение эффективности оперативно-розыскной деятельности и дознания.

Разработчики дорожной карты<sup>1</sup> предлагают в целях совершенствования системы учета и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях введение международных стандартов. Опираясь на зарубежный передовой опыт и экономическую составляющую процесса перехода на новый этап развития законодательства, они считают необходимым подготовку проекта федерального закона о внесении изменений в УПК РФ о внедрении оптимальной модели организации уголовного судопроизводства.

В качестве одного из возможного варианта рассматривается такая процессуальная модель, которая исключает институт возбуждения уголовного дела. Этот правовой институт, по мнению экспертов в предложенной ими дорожной карте, должен быть трансформирован в институт начала уголовного судопроизводства и включать определенную систему действий, выполняемых органом дознания, следователем, дознавателем. Такая система, прежде всего, обеспечивает доступ граждан к правосудию, с учетом конституционных гарантий прав граждан<sup>2</sup>.

В качестве элементов системы можно выделить: принятие и регистрацию заявления, сообщения о преступлении; собирание доказательств – проверка сообщения; применение задержания как меры процессуального принуждения (сроком не более 48 часов без судебного решения); производство неотложных следственных действий (допросы участников, обыск, выемка и другие).

В сложившейся правоприменительной сфере назрела объективная необходимость выработки стандарта качества доследственной проверки. В целях обеспечения единообразного подхода по рассмотрению вопросов, касающихся процессуальной деятельности органов дознания, дознавателей в стадии возбуждений уголовного дела, нами разработан стандарт качества доследственной проверки, который включает в себя ряд определенных параметров:

- своевременность регистрации поступившего заявления или сообщения о преступлении;
- эффективность работы следственно-оперативной группы (полнота следственно-оперативной группы; с обязательным привлечением специалиста экспертно-криминалистического подразделения, незамедлительность выезда на место проис-

шествия, слаженность действий членов дежурной группы по «отработке заявки» в целях быстрого раскрытия преступления по горячим следам, пресечения преступления, установления лица, его совершившего; обнаружение, фиксация следов и объектов, их изъятие; качественное оформление процессуальных документов);

- своевременность и полноту направления сотрудниками органов дознания в экспертно-криминалистическое подразделение следов и объектов, изъятых с мест происшествия, а также получения результатов исследований и заключений экспертов;

- принятие решения о месте хранения изъятых предметов, документов, объектов;

- достаточность и эффективность действий дознавателя, органа дознания, их руководителей, производимых в целях своевременного принятия законного и обоснованного решения в порядке статьи 145 УПК РФ (выполнение комплекса необходимых следственных, процессуальных действий);

- достаточность реализации полномочий, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством, начальником подразделения дознания (в соответствии со статьей 40.1 УПК РФ), начальником органа дознания (в соответствии со статьей 40.2 УПК РФ);

- анализ жалоб, поступивших от участников уголовного процесса, иных лиц, на действия (бездействия) и (или) решения должностных лиц, задействованных при проведении доследственной проверки; результаты рассмотрения поданных жалоб;

- выяснение, имеет ли место отмена процессуальных решений в порядке прокурорского надзора, ведомственного и (или) судебного контроля; предпринятые меры по устранению выявленных недостатков;

- соблюдение должностными лицами иных требований УПК РФ.

Таким образом, выработанный стандарт качества доследственной проверки позволит единообразно применять нормы уголовного и уголовно-процессуального законодательства в стадии возбуждения уголовного дела, оптимизировать осуществление прокурорского надзора, ведомственного и судебного контроля; унифицировать параметры оценки эффективности деятельности лиц, участвующих при проведении доследственной проверки, гарантировать обеспечение прав участников уголовного судопроизводства.

<sup>1</sup> Есаков Г.А., Долотов Р.О., Филатова М.А., Редчиц М.А., Степанов П.П., Цай К.А. Уголовная политика: дорожная карта (2017–2025 гг.). М.: Центр стратегических разработок, 2017.

<sup>2</sup> Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации. URL: <http://www.ormvd.ru/pubs/102/a-road-map-for-further-reform-of-the-internal-affairs-bodies-of-the-russian-federation> (дата обращения: 01.10.2017).

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гаврилов Б.Я. Новый УПК РФ или дорожная карта совершенствования досудебного производства: мнение ученого и практика // Вестник Воронежского института МВД России. 2017. № 1. С. 144 - 151.
2. Александров А.С. и др Доктринальная модель уголовно-процессуального доказательственного права РФ и комментарии к ней. М.: Юрлитинформ, 2015. 304 с.
3. Быков В.М. Проблемы стадии возбуждения уголовного дела // Журнал Российского права. 2006. № 7. С. 54.
4. Хитрова О.В. Начало уголовного процесса: научные концепции и перспективы правового регулирования // Организация деятельности органов предварительного следствия и дознания в системе МВД России: управленческие и криминалистические проблемы: материалы всероссийской научно-практической конференции. В 3 ч. М., 2012. Ч. 2. С. 10-15.
5. Шадрин В.С. Начальная фаза уголовного процесса: от Устава уголовного судопроизводства до действующего уголовно-процессуального закона // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 4. С. 719-721.
6. Уголовно-процессуальное право Российской Федерации: учебник / отв. ред. П.А. Лупинская. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2011.
7. Химичева Г.П. Досудебное производство по уголовным делам: концепция совершенствования уголовно-процессуальной деятельности: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.09. М., 2003. 399 с.
8. Лизунов А.С. Доследственная проверка как часть досудебного производства: дис. ... канд. юрид. наук :12.00.09. Н. Новгород, 2017. 226 с.

## REFERENCES

1. Gavrilov B.YA. Novyj UPK RF ili dorozhnaya karta sovershenstvovaniya dosudebnogo proizvodstva: mnenie uchenogo i praktika // Vestnik Voronezhskogo instituta MVD Rossii. 2017. № 1. S. 144-151.
2. Aleksandrov A.S. i dr Doktrinal'naya model' ugovolno-processual'nogo dokazatel'stvennogo prava RF i kommentarii k nej M.: YUrlitinform, 2015. 304 s.
3. Bykov V.M. Problemy stadii vzbuzhdeniya ugovolnogo dela // Zhurnal Rossijskogo prava. 2006. № 7. S. 54.
4. Hitrova O.V. Nachalo ugovolnogo processa: nauchnye koncepcii i perspektivy pravogo regulirovaniya // Organizaciya deyatel'nosti organov predvaritel'nogo sledstviya i doznaniya v sisteme MVD Rossii: upravlencheskie i kriminalisticheskie problemy: materialy vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii. V 3 ch. M., 2012. CH. 2. S. 10-15.
5. SHadrin V.S. Nachal'naya faza ugovolnogo processa: ot Ustava ugovolnogo sudoproizvodstva do dejstvuyushchego ugovolno-processual'nogo zakona // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2014. № 4. S. 719-721.
6. Ugovolno-processual'noe pravo Rossijskoj Federacii: uchebnik / otv. red. P.A. Lupinskaya. 2-e izd., pererab. i dop. M., 2011.
7. Himicheva G.P. Dosudebnoe proizvodstvo po ugovolnym delam: koncepciya sovershenstvovaniya ugovolno-processual'noj deyatel'nosti: dis. ... d-ra yurid. nauk: 12.00.09. M., 2003. 399 s.
8. Lizunov A.S. Dosledstvennaya proverka kak chast' dosudebnogo proizvodstva: dis. ... kand. yurid. nauk :12.00.09. N. Novgorod, 2017. 226 s.

---

**Об авторе:** Кудряшова Елена Семеновна, преподаватель кафедры уголовного процесса Нижегородской академии МВД России

e-mail: [uvd95@yandex.ru](mailto:uvd95@yandex.ru)

© Кудряшова Е.С., 2017

Статья получена: 30.10.2017. Статья принята к публикации: 12.12.2017.

Статья опубликована онлайн: 20.12.2017.

**About the author:** Kudryashova Elena S., the Lecturer of the Department of Criminal Procedure of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation

e-mail: [uvd95@yandex.ru](mailto:uvd95@yandex.ru)

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The author has read and approved the final version of the manuscript.