

К вопросу о роли прокурора в возбуждении уголовного дела и инициировании уголовного преследования¹

Аннотация. В статье показано, что закрепление на конституционном уровне функций прокуратуры Российской Федерации приводит к необходимости возвращения к вопросу об эффективности и о достаточности полномочий прокурора по самостоятельному возбуждению уголовного дела, инициированию уголовного преследования, выдвижению обвинения. Выявлены и проанализированы современные модели наделения различных субъектов правомочием по возбуждению и осуществлению уголовного преследования, выдвижению обвинения в уголовно-процессуальной компаративистике: 1) система публичного обвинения, или монархическая модель, при которой уголовное преследование возбуждается исключительно по решению государственных органов, обладающих соответствующей специальной компетенцией, в первую очередь прокуратуры (прокурорская монополия); 2) система обвинения *ex officio*, или полиархическая модель, когда субъектом возбуждения уголовного преследования является любой из государственных органов, уполномоченных вести производство по делу, отсутствует монополия одного государственного органа или должностного лица на возбуждение уголовного преследования; 3) система частного обвинения, когда субъектом возбуждения уголовного преследования являются либо потерпевший, либо его правопреемники; 4) система «народного» обвинения, при которой уголовное преследование вправе возбудить любое частное лицо, независимо от того, является оно потерпевшим или нет. Обоснован вывод о том, что Россия относится к государствам, в которых полиархическая модель *ex officio* сочетается с частным обвинением по отдельным категориям дел, при этом, в отличие от большинства других государств, прокурор не входит в число должностных лиц, полномочных возбудить уголовное дело и/или уголовное преследование. Показано, что дефицит полномочий прокурора в досудебном производстве препятствует достижению назначения уголовного судопроизводства. Сделан вывод о необходимости возвращения прокурору полномочия по самостоятельному возбуждению уголовного дела.

Ключевые слова: уголовное судопроизводство; прокурор; прокуратура; функции; надзор; уголовное преследование; возбуждение уголовного дела; публичное обвинение; монархическая модель; полиархическая модель; прокурорская монополия; частное обвинение; народное обвинение.

Для цитирования: Вилкова Т. Ю. К вопросу о роли прокурора в возбуждении уголовного дела и инициировании уголовного преследования // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 7. — С. 85–94. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.176.7.085-094.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16018.

© Вилкова Т. Ю., 2021

* Вилкова Татьяна Юрьевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры уголовно-процессуального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

tvilkova@yandex.ru

On the Role of the Prosecutor in Initiating a Criminal Case and Initiating Criminal Prosecution²

Tatyana Yu. Vilkova, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Criminal Procedure Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
tvilkova@yandex.ru

Abstract. The paper shows that the consolidation of the functions of the prosecutor's office of the Russian Federation at the constitutional level leads to the need to return to the question of the effectiveness and sufficiency of the prosecutor's powers to independently initiate a criminal case, initiate criminal prosecution, and bring charges. The modern models of granting various subjects the authority to initiate and carry out criminal prosecution, to bring charges in criminal procedural comparative studies are identified and analyzed. They are: 1) a system of public prosecution, or a monocratic model, in which criminal prosecution is initiated exclusively by the decision of state bodies with appropriate special competence, primarily the prosecutor's office (prosecutor's monopoly); 2) an ex officio prosecution system, or a polycratic model, when the subject of criminal prosecution is any of the state bodies authorized to conduct proceedings in a case, there is no monopoly of one state body or official to initiate criminal prosecution; 3) a private prosecution system, when the subject of criminal prosecution is either the victim or his legal successors; 4) a "people's" system charges, in which any private person has the right to initiate criminal prosecution, regardless of whether he is a victim or not. The conclusion is substantiated that Russia belongs to the states in which the polycratic ex officio model is combined with private prosecution in certain categories of cases, while, unlike most other states, the prosecutor is not among the officials authorized to initiate criminal proceedings and/or criminal prosecution. It is shown that the lack of powers of the prosecutor in pre-trial proceedings hinders the achievement of the purpose of criminal proceedings. It is concluded that it is necessary to return to the prosecutor the authority to initiate a criminal case independently.

Keywords: criminal proceedings; prosecutor; prosecutor's office; functions; supervision; criminal prosecution; initiation of criminal proceedings; public prosecution; monocratic model; polycratic model; prosecutor's monopoly; private prosecution; people's prosecution.

Cite as: Vilkova TYu. K voprosu o roli prokurora v vozbuzhdenii ugovnogo dela i initsirovani ugovnogo presledovaniya [On the Role of the Prosecutor in Initiating a Criminal Case and Initiating Criminal Prosecution]. *Lex russica*. 2021;74(7):85-94. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.176.7.085-094 (In Russ., abstract in Eng.).

Изменения, внесенные в Конституцию РФ по результатам общероссийского голосования 1 июля 2020 г., существенным образом затронули вопросы организации и деятельности прокуратуры Российской Федерации. Важным событием стало закрепление на конституционном уровне ее функций: надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование, а также иные функции (ч. 1 ст. 129 Конституции РФ).

В свете конституционного статуса указанных направлений деятельности прокурора приобрел актуальность вопрос о его месте среди должностных лиц, уполномоченных возбуждать уголовное дело и инициировать уголовное преследование.

В настоящее время субъектами принятия сообщения о преступлении, его проверки и разрешения, а также выдвижения уголовно-правовой претензии государства конкретному лицу являются дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа³.

Полномочиями по рассмотрению сообщений о противоправных действиях, проверке этих сообщений и принятию решений по результатам проверки наделен также прокурор. Однако он не возбуждает уголовное дело, а выносит постановление о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ). Не принимает прокурор и решений о привлечении лица в качестве обвиняемого; он также не наделен полномочиями по составле-

² The reported study was funded by RFBR according to the research project № 18-29-16018.

³ Здесь мы не рассматриваем отдельные изъятия, связанные с производством по делам частного обвинения.

нию обвинительного заключения, обвинительного акта, обвинительного постановления.

Насколько эффективны и достаточны имеющиеся у прокурора полномочия в уголовном судопроизводстве для выполнения стоящих перед ним задач и достижения назначения уголовного судопроизводства?

Для рассмотрения данного вопроса обратимся к современным моделям (системам) наделения тех или иных субъектов правомочием по возбуждению и осуществлению уголовного преследования / выдвижению обвинения⁴.

В уголовно-процессуальной компаративистике выделяют четыре такие модели. Первые две относятся к моделям обвинения, осуществляемого государственными органами и должностными лицами, а две другие — к моделям, в которых обвинение выдвигается непрофессиональными участниками.

1. Система *публичного обвинения* (по определению Л. В. Головки⁵), или *монократическая модель* (по определению А. А. Трефилова⁶), берущая начало во французском уголовном процессе XIV в. (где в это время и для этой цели была создана первая в мире прокуратура⁷), — система, при которой уголовное преследование возбуждается исключительно по решению государственных органов, обладающих соответствующей специальной компетенцией, в первую очередь по решению прокуратуры (прокурорская монополия).

Публичное обвинение, осуществляемое только одним должностным лицом — *проку-*

рором, принято в большинстве европейских стран континентального уголовного процесса (Франция, Нидерланды, Германия, Бельгия, Австрия, Италия⁸, Испания, Швейцария и др.), в отдельных государствах англосаксонской правовой системы (Шотландия) и в ряде неевропейских государств (Ливан, Мадагаскар)⁹.

Так, в Германии публичное обвинение осуществляется прокуратурой (§ 152 абз. 1 УПК ФРГ), а частное — потерпевшим (только в случае совершения некоторых, не очень значительных преступлений (§ 374 и след.)). При наличии общественного интереса прокуратура вправе вести дела, возбужденные по частному обвинению (§ 376, 377 абз. 2 УПК)¹⁰.

В Великобритании обвинение в зависимости от характера преступления может предъявлять полиция или Королевская служба уголовного преследования. Полиция предъявляет обвинение: в любом суммарном преступлении независимо от признания вины; в любой мелкой краже, подлежащей рассмотрению в магистратском суде, независимо от признания вины; в преступлении, подлежащем рассмотрению судом любого уровня, предполагающем признание вины и подсудном магистратскому суду. Существует ряд обстоятельств, препятствующих полиции предъявлять обвинение по указанным делам: если преступление связано со смертельным случаем или причинением тяжких телесных повреждений, ранений, если оно связано с террористической деятельностью, государственной или офици-

⁴ Определенное отождествление в настоящем исследовании возбуждения уголовного дела и инициирования уголовного преследования и выдвижения обвинения связано с тем, что в большинстве государств отсутствует аналог традиционной для России стадии возбуждения уголовного дела, и постановление о возбуждении уголовного дела не выносится.

⁵ Головка Л. В. Материалы к построению сравнительного уголовно-процессуального права: источники, доказательства, предварительное производство // Труды юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова. М. : Правоведение, 2009. Кн. 11. С. 293.

Автор сам признает условность и уязвимость данного термина, учитывая, что вторая модель возбуждения уголовного преследования *ex officio* тоже, по сути, является публичным (а не частным) обвинением.

⁶ Трефилов А. А. Организация досудебного производства по УПК Швейцарии 2007 года : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. М., 2014. С. 100.

⁷ Гартунг Н. История уголовного судопроизводства и судоустройства Франции, Англии, Германии и России, приуроченная к университетскому курсу. СПб. : тип. Э. Арнольда, 1868. С. 43.

⁸ В Италии для возбуждения уголовного преследования в отношении некоторых преступлений прокурор вправе возбуждать уголовное преследование при условии, что министр юстиции дал соответствующее указание (см.: Щерба С. П., Додонов В. Н. Полномочия прокуроров на досудебных стадиях в уголовном процессе Германии, Франции, Англии, Италии и Испании // Законность. 2011. № 6. С. 53–57).

⁹ Головка Л. В. Указ. соч. С. 293 ; Pradel J. Droit pénal comparé. Paris, 1995. P. 477.

¹⁰ Шредер Ф.-К., Феррел Т. Уголовно-процессуальное право Германии. 5-е изд. М. : Инфотропик Медиа, 2016. С. 38.

альной тайной, и по некоторым другим преступлениям. Королевская служба уголовного преследования предъявляет обвинение во всех преступлениях, за исключением тех, в которых право предъявить обвинение принадлежит полиции. Королевская служба уголовного преследования осуществляет проверку всех дел, в которых обвинение было предъявлено полицией¹¹.

Система публичного обвинения действует и в Японии: исключительное право решать вопрос о возбуждении уголовного преследования принадлежит прокуратуре; суд не может осудить за совершение любого преступления, если прокурор не возбудил уголовное преследование и обвинение¹² (ст. 247 УПК Японии¹³). Частный порядок уголовного преследования, а также возможность возбуждения уголовного иска полицией исключены¹⁴.

В основе этой системы лежит концепция разделения функций обвинения (уголовного преследования), предварительного расследования и правосудия¹⁵.

2. Система обвинения *ex officio*, когда субъектом возбуждения уголовного преследования является любой из государственных органов, уполномоченных вести производство по делу; отсутствует монополия одного государственно-го органа или должностного лица на возбуждение уголовного преследования.

Поскольку данная модель противоположна монархической, ее можно назвать *поликра-тической*.

Система обвинения *ex officio* основана на том, что допускается осуществление предварительного расследования и уголовного преследования одними и теми же органами.

Она характерна для ряда государств постсоветского и постсоциалистического пространства, в которых полномочием начать уголовное преследование наделены:

- орган уголовного преследования или прокурор (ч. 1 и 2 ст. 274 УПК Республики Молдовы¹⁶, ч. 1 ст. 164 УПК Литовской Республики, ст. 6 УПК Эстонской Республики, ст. 193 УПК Республики Болгарии¹⁷);
- дознаватель, уполномоченное должностное лицо органа дознания, орган дознания, следователь или прокурор (ст. 38 УПК Азербайджанской Республики, ст. 175 УПК Республики Армении, ч. 1 ст. 175 УПК Республики Беларусь, ч. 2 ст. 179 УПК Республики Казахстан, ст. 146 УПК Республики Таджикистан, ст. 15, 321 УПК Республики Узбекистан);
- следователь или прокурор (ч. 1 ст. 100 УПК Грузии¹⁸, ч. 1 ст. 149 Кыргызской Республики, ст. 371 УПК Латвийской Республики, ч. 1 ст. 214 УПК Украины¹⁹);
- прокурор и судебная полиция (ч. 1 ст. 277 УПК Республики Албании²⁰).

¹¹ Уголовный процесс европейских государств / под ред. В. И. Самарина, В. В. Луцка. М.: Проспект, 2018. С. 91.

¹² Волосова Н. Ю., Волосова М. В. Уголовно-процессуальное законодательство Японии: сравнительное исследование. М.: Юрлитинформ, 2016. С. 140.

¹³ Уголовно-процессуальный кодекс Японии от 10.07.1948 (в ред. от 03.06.2016) (刑事訴訟法) // Официальный сайт правовой информации правительства Японии. URL: https://elaws.e-gov.go.jp/search/elawsSearch/elaws_search/lsg0500/detail?lawId=323AC0000000131 (дата обращения: 01.02.2021).

¹⁴ Сумин А. А., Химичева О. В. Правовые основы уголовного преследования в Японии // Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации. 2019. № 4 (72). С. 94.

¹⁵ Головки Л. В. Указ. соч. С. 294.

¹⁶ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Молдова от 14.03.2003 № 122-XV (с изм. и доп. по состоянию на 29.11.2018) // URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=30397729 (дата обращения: 01.02.2021).

¹⁷ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Болгарии от 14.10.2005 (в ред. от 13.11.2011) // URL: https://www.legislationline.org/download/id/4152/file/PENAL_PROCEDURE_CODE_am2011_en.pdf (дата обращения: 01.02.2021).

¹⁸ Уголовно-процессуальный кодекс Грузии от 18.04.2009 № 28-IV (в ред. от 27.12.2018) // Законодательный Вестник Грузии. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/90034?publication=103> (дата обращения: 01.02.2021).

¹⁹ Уголовно-процессуальный кодекс Украины от 13.04.2012 № 4651-VI (в ред. от 13.04.2020) // СПС «Конти-нент» (дата обращения: 01.02.2021).

²⁰ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Албании от 21.03.1995 (в ред. 2017 г.) // URL: https://www.legislationline.org/download/id/8236/file/Albania_CPC_1995_am2017_en.pdf (дата обращения: 01.02.2021).

В Королевстве Норвегии решение о том, следует ли возбуждать уголовное преследование, принимает не только прокурор, но и полиция, а также король Норвегии — по делам о преступлениях, совершенных высокопоставленными государственными должностными лицами и другими должностными лицами, назначенными королем, в ходе исполнения своих обязанностей (ст. 64–67 УПК Королевства Норвегии²¹).

Несмотря на то что система обвинения *ex officio* предполагает множественность субъектов, наделенных полномочием по инициированию уголовного судопроизводства и выдвижению обвинения, к числу этих субъектов почти никогда не относится суд. Примером исключения может являться Иран: согласно ст. 38 УПК общественных и революционных судов Исламской Республики Иран²² судьи и следователи могут инициировать предварительное расследование в случае, когда закон наделяет их таким правом. Суд возбуждает уголовные дела и в Туркменистане (наряду с органом дознания, следователем и прокурором): в случае, когда имеются достаточные основания для возбуждения уголовного дела, судья или суд возбуждает уголовное дело и направляет его прокурору для проведения соответствующего расследования (ч. 2 ст. 206 УПК Туркменистана).

3. Система частного обвинения (старейшая из всех систем), когда субъектом возбуждения уголовного преследования являются либо потерпевший, либо его правопреемники.

Присутствует во многих государствах, хотя не во всех (например, ее нет в Нидерландах).

Например, в соответствии с § 374 УПК ФРГ потерпевший без предварительного обращения в прокуратуру в порядке частного обвинения может возбудить преследование по делам о нарушении домашнего спокойствия (§ 123 УК ФРГ), об оскорблении (§ 185–189 УК ФРГ), о нарушении тайны переписки (§ 202 УК ФРГ), о нанесении телесных повреждений (§ 223, 229 УК ФРГ), об угрозе (§ 241 УК ФРГ) и др. Дознание по этим делам не проводится, и они подлежат рассмотрению непосредственно в суде²³.

Широкий круг дел частного обвинения, по которым преследование осуществляется исключительно по требованию потерпевшего, предусмотрен в Лихтенштейне (ч. 2 § 2 УПК). Их исчерпывающий перечень предусмотрен Уголовным кодексом Лихтенштейна и включает все преступные деяния против чести (§ 111–117), нарушение тайны переписки и сокрытие корреспонденции (§ 118), нарушение коммуникационной тайны (§ 119), злоупотребление со звукозаписывающими и прослушивающими устройствами (§ 120), нарушение служебной тайны (§ 121), разглашение коммерческой или производственной тайны (§ 122), выведывание коммерческой или производственной тайны (§ 123), неправомерное использование транспортного средства, принадлежащего близкому родственнику (§ 136), нарушение или тяжкое нарушение чужого права на охоту (§ 137–138), мелкое мошенничество, совершенное по нужде (§ 150). Согласно § 31 УПК Лихтенштейна уполномоченное для выдвижения частного обвинения лицо должно под угрозой потери права на предъявление обвинения в течение 6 недель со дня, когда совершено уголовно наказуемое деяние или когда ему стал известен подозреваемый, заявить ходатайство о преследовании данного лица. Такое ходатайство также должно быть направлено на открытие следствия или на наказание лица, совершившего деяние, и заявлено перед судом по уголовным делам устно или письменно²⁴.

Еще по более широкому кругу дел частное обвинение предусмотрено в Швейцарии.

Частное обвинение во всех указанных примерах сочетается с одной из двух форм обвинения государственного (монократической или *ex officio*).

Качественное отличие частного обвинения в различных государствах заключается в том, что в одних случаях оно допускается только по ограниченному кругу преступлений (как в России и во всех приведенных примерах), а в других — по любому преступлению (например, в соответствии с ч. 2 ст. 1 УПК Франции потерпевший, совершив определенные действия, вправе

²¹ The Criminal Procedure Act of 22 May 1981 № 25 (with subsequent amendments, the latest made by Act of 30 June 2006 № 53). Oslo : Norwegian Ministry of Justice and the Police Legislation Department, 2006. 138 p.

²² Уголовно-процессуальный кодекс общественных и революционных судов Исламской Республики Иран / науч. ред. Н. Г. Стойко. СПб. : Юридический центр, 2016. С. 38.

²³ Уголовный процесс европейских государств. С. 128.

²⁴ Трефилов А. А. Уголовный процесс зарубежных стран. М. : НИПКЦ Восход-А, 2020. Т. 3 (15). С. 81, 143.

стать инициатором уголовного преследования по всем делам без исключения²⁵).

4. Система «народного» обвинения, берущая начало в Древнем Риме²⁶, применявшаяся в России в первые годы советской власти²⁷ и применяющаяся (символически) в настоящее время в Великобритании²⁸, — система, при которой уголовное преследование вправе возбудить любое частное лицо, независимо от того, является оно потерпевшим или нет.

Во многих государствах одновременно действуют несколько моделей (как правило, наряду с возбуждением уголовного преследования государственными органами и должностными лицами допускается частное обвинение). В то же время есть государства, применяющие лишь одну из этих систем.

Для обеспечения доступа к правосудию важным фактором является наличие выявленной Л. В. Головки зависимости между соотношением различных моделей обвинения и объемом прав потерпевшего по обжалованию решений, ограничивающих доступ к правосудию в досудебном производстве: чем меньше у потерпевшего возможностей для самостоятельного выдвижения обвинения, тем больше прав по обжалованию решений прокурора, и наоборот²⁹.

Россия относится к государствам, в которых поликратическая модель *ex officio* сочетается с частным обвинением по отдельным категориям дел (ст. 20, ч. 1 ст. 145 УПК РФ).

При этом с 2007 г. Россия занимает особую, самобытную позицию в определении того, какие государственные органы и должностные лица правомочны возбуждать уголовное пре-

следование: она является единственным государством, где прокурор не наделен этим полномочием. Можно сослаться на исследование С. П. Щербы, В. Н. Додонова и Е. А. Архиповой, в котором было проанализировано законодательство 64 зарубежных государств, принадлежащих к различным правовым семьям, и в каждом из них у прокурора есть такое право (хотя бы по некоторым уголовным делам)³⁰.

Как известно, Федеральный закон от 11.05.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации”»³¹ был направлен на реализацию положений Концепции судебной реформы 1991 г. о создании единого следственного аппарата, о повышении самостоятельности следователя и об изменении роли прокурора в уголовном процессе³².

Одним из самых неоднозначных положений Закона стало исключение полномочия прокурора по возбуждению уголовного дела. Это привело к дефициту полномочий прокурора в стадии возбуждения уголовного дела по своевременному и эффективному предупреждению и устранению нарушений законности.

Дополнение УПК РФ новым поводом к возбуждению уголовного дела в виде постановления прокурора о направлении соответствующих материалов в орган предварительного расследования для решения вопроса об уголовном преследовании (п. 4 ч. 1 ст. 140 УПК РФ) не компенсировало отсутствие у прокурора полномочия самостоятельно возбуждать уголовное дело. О недостаточной эффективности

²⁵ Уголовно-процессуальный кодекс Французской Республики 1958 г. (ред. от 30.04.2020) // Веб-сайт Legifrance Государственной службы распространения права через Интернет, находящейся под редакционной ответственностью Генерального секретариата Правительства Французской Республики (SGG). URL: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154&dateTexte=20200319> (дата обращения: 01.02.2021).

²⁶ Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. СПб. : Альфа, 1996. Т. 1. С. 73 ; Чельцов-Бebutov М. А. Избранное : сборник научных трудов. М. : Проспект, 2017. Т. 1. С. 132.

²⁷ Вилкова Т. Ю., Насонов С. А. Принцип участия граждан в осуществлении правосудия в уголовном судопроизводстве. М. : Юрайт, 2017. С. 176.

²⁸ Головки Л. В. Указ. соч. С. 300.

²⁹ Головки Л. В. Указ. соч. С. 319–320.

³⁰ Щерба С. П., Додонов В. Н., Архипова Е. А. Полномочия прокуроров иностранных государств в уголовном судопроизводстве и вне уголовно-правовой сферы // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2016. № 3 (53). С. 96–99.

³¹ СЗ РФ. 2007. № 24. Ст. 2830.

³² Ничипоренко Т. Ю. Учреждение Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации — первый шаг к созданию единого следственного аппарата // Lex russica. 2008. Т. 67. № 1. С. 120.

полномочия прокурора по вынесению мотивированных постановлений в порядке, предусмотренном п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, свидетельствуют данные статистики, согласно которым отнюдь не по всем таким постановлениям возбуждаются уголовные дела, а лишь в 82 %³³, 85 %³⁴ случаев (в разные годы и в разных регионах). Нередко прокурорам приходится добиваться возбуждения уголовного дела по направленным им материалам, отменять незаконные постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, требуя от органов предварительного расследования устранения допущенных нарушений закона. Кроме того, с момента выявления прокурором преступления до возбуждения уголовного дела проходит важное для расследования время, возможна утрата доказательств, теряется актуальность уголовного преследования³⁵.

Отсутствие у прокурора права возбудить уголовное дело не компенсируется и его правом отменять постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, хотя количество таких постановлений значительно. Так, в 2017 г. прокурорами было вынесено 2 381 432 постановления об отмене постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, в 2018-м — 2 225 641³⁶. Однако постановление прокурора не влечет обязательного возбуждения уголовного дела органами предварительного расследования. И, как правило, не приводит к этому результату. Например, в 2017 г. по результатам

отмены прокурорами постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела было возбуждено лишь 176 992 уголовных дела, в 2018-м — 165 646³⁷. То есть после отмены прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела лишь в 15 % случаев следует возбуждение уголовного дела.

Ситуация усугубляется тем, что возможен неоднократный отказ в возбуждении уголовного дела по одному и тому же сообщению о преступлении, даже если ранее прокурор или суд выявляли неправомерность аналогичных решений. Конституционный Суд РФ подтвердил возможность неоднократности отказа в возбуждении дела³⁸.

Тем самым отсутствие у прокурора права возбудить уголовное дело, чтобы началась дальнейшая процессуальная деятельность по осуществлению предварительного расследования, является дополнительной и необоснованной преградой для доступа к правосудию.

Указанные обстоятельства служат основанием для предложений о *возвращении полномочия прокурора по самостоятельному возбуждению уголовного дела* в полном объеме либо по отдельным категориям дел или при определенных условиях³⁹.

Анализ зарубежных моделей наделения тех или иных субъектов правомочием по возбуждению уголовного преследования и выявленная специфика России, единственного государства, где прокурор не полномочен принимать такое

³³ Паламарчук А. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях, сохранении и использовании объектов животного мира и среды их обитания // Законность. 2019. № 1. С. 3–10.

³⁴ Ситник В. В. Теоретические аспекты прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 4. С. 185–194.

³⁵ Бозоян А. О. Реализация полномочий прокурора, предусмотренных п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ // Законность. 2017. № 11. С. 22.

³⁶ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь — декабрь 2018 г. // URL: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1548464/> (дата обращения: 01.02.2021).

³⁷ Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь — декабрь 2018 г.

³⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 12.03.2019 № 578-О по жалобе гражданина Суслова Олега Борисовича на нарушение его конституционных прав частями первой, шестой и седьмой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс».

³⁹ Например: Бозров В. М., Ергашев Е. Р., Кобзарев Ф. М. Возбуждение и расследование уголовных дел прокурором: шаг вперед или два шага назад // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2018. № 3 (65). С. 89–95; Быков В. М. Правовое положение прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // Российская юстиция. 2016. № 11. С. 30–34; Таболина К. А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел. М.: Норма, 2020. С. 132; Якимович Ю. К. Назначение прокуратуры и процессуальные функции прокурора // Законность. 2015. № 8. С. 3–7.

решение, служит дополнительным фактором, подтверждающим обоснованность предложения о возвращении прокурору полномочия по самостоятельному возбуждению уголовного дела (в рамках существующей модели стадии возбуждения уголовного дела).

В случае реализации предложения о построении досудебного (предварительного) производства по образцу западной модели⁴⁰ независимо от того, будет ли при этом избрана монархическая или поликратическая система наделения государственных органов и долж-

ностных лиц правомочием по возбуждению уголовного преследования, прокурор должен занять в ней ведущее место и возглавить уголовное преследование⁴¹.

Это будет в полной мере соответствовать конституционному положению о том, что прокуратура Российской Федерации осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, осуществляет уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями (ч. 1 ст. 129 Конституции РФ).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Антонович Е. К. Отдельные аспекты приемлемости жалоб, поступающих в Европейский Суд по правам человека // *Российский следователь*. — 2008. — № 6. — С. 10–14.
2. Бозоян А. О. Реализация полномочий прокурора, предусмотренных п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ // *Закононость*. — 2017. — № 11. — С. 19–22.
3. Бозров В. М., Ергашев Е. Р., Кобзарев Ф. М. Возбуждение и расследование уголовных дел прокурором: шаг вперед или два шага назад // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. — 2018. — № 3 (65). — С. 89–95.
4. Быков В. М. Правовое положение прокурора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства // *Российская юстиция*. — 2016. — № 11. — С. 30–34.
5. Вилкова Т. Ю., Насонов С. А. Принцип участия граждан в осуществлении правосудия в уголовном судопроизводстве. — М.: Юрайт, 2017. — 261 с.
6. Волосова Н. Ю., Волосова М. В. Уголовно-процессуальное законодательство Японии: сравнительное исследование. — М.: Юрлитинформ, 2016. — 236 с.
7. Гартунг Н. История уголовного судопроизводства и судоустройства Франции, Англии, Германии и России, приуроченная к университетскому курсу. — СПб.: тип. Э. Арнгольда, 1868. — 206 с.
8. Головкин Л. В. Материалы к построению сравнительного уголовно-процессуального права: источники, доказательства, предварительное производство // *Труды юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова. Книга 11*. — М.: Правоведение, 2009. — С. 227–360.
9. Масленникова Л. Н., Собенин А. А. Актуальные проблемы обеспечения доступа к правосудию органами расследования на начальном этапе уголовного судопроизводства // *Российский следователь*. — 2020. — № 8. — С. 23–27.
10. Масленникова Л. Н., Таболина К. А. Роль прокурора в обеспечении доступа к правосудию в условиях развития цифровых технологий // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. — 2020. — № 3 (77). — С. 51–58.

⁴⁰ О необходимости трансформации досудебного производства в начальный этап уголовного судопроизводства с момента регистрации сообщения о преступлении до утверждения прокурором обвинительного документа (иного итогового решения при наличии к тому оснований), при котором форма расследования будет соответствовать форме современного дознания с главенствующей ролью прокурора в уголовном преследовании, см.: Собенин А. А. Актуальные вопросы регистрации заявлений и сообщений о преступлениях в условиях развития цифровых технологий // *Вестник Воронежского государственного университета*. 2019. № 4 (39). С. 266–273; Масленникова Л. Н., Собенин А. А. Актуальные проблемы обеспечения доступа к правосудию органами расследования на начальном этапе уголовного судопроизводства // *Российский следователь*. 2020. № 8. С. 23–27.

⁴¹ О том, что в силу конституционного статуса прокуратуры РФ именно прокурор должен быть руководителем уголовного преследования, см.: Масленникова Л. Н., Таболина К. А. Роль прокурора в обеспечении доступа к правосудию в условиях развития цифровых технологий // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. 2020. № 3 (77). С. 51–58.

11. Ничипоренко Т. Ю. Учреждение Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации — первый шаг к созданию единого следственного аппарата // *Lex russica*. — 2008. — Т. 67. — № 1. — С. 118–123.
12. Паламарчук А. В. Прокурорский надзор за исполнением законодательства об особо охраняемых природных территориях, сохранении и использовании объектов животного мира и среды их обитания // *Законность*. — 2019. — № 1. — С. 3–10.
13. Ситник В. В. Теоретические аспекты прокурорского надзора за исполнением законов органами, осуществляющими дознание // *Актуальные проблемы российского права*. — 2018. — № 4. — С. 185–194. — DOI: 10.17803/1994-1471.2018.89.4.185-194.
14. Собенин А. А. Актуальные вопросы регистрации заявлений и сообщений о преступлениях в условиях развития цифровых технологий // *Вестник Воронежского государственного университета*. — 2019. — № 4 (39). — С. 266–273.
15. Сумин А. А., Химичева О. В. Правовые основы уголовного преследования в Японии // *Вестник Университета прокуратуры Российской Федерации*. — 2019. — № 4 (72). — С. 93–96.
16. Таболина К. А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел. — М. : Норма, 2020. — 320 с.
17. Трефилов А. А. Организация досудебного производства по УПК Швейцарии 2007 года : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. — М., 2014. — 199 с.
18. Трефилов А. А. Уголовный процесс зарубежных стран. — М. : НИПКЦ Восход-А, 2020. — Т. 3 (15). — 1020 с.
19. Уголовный процесс европейских государств / под ред. В. И. Самарина, В. В. Луцка. — М. : Проспект, 2018. — 752 с.
20. Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства. — СПб. : Альфа, 1996. — Т. 1. — 552 с.
21. Чельцов-Бебутов М. А. Избранное : сборник научных трудов. — М. : Проспект, 2017. — Т. 1. — 734 с.
22. Шредер Ф.-К., Феррел Т. Уголовно-процессуальное право Германии. — 5-е изд. — М. : Инфотропик Медиа, 2016. — 304 с.
23. Щерба С. П., Додонов В. Н. Полномочия прокуроров на досудебных стадиях в уголовном процессе Германии, Франции, Англии, Италии и Испании // *Законность*. — 2011. — № 6. — С. 53–57.
24. Щерба С. П., Додонов В. Н., Архипова Е. А. Полномочия прокуроров иностранных государств в уголовном судопроизводстве и вне уголовно-правовой сферы // *Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации*. — 2016. — № 3 (53). — С. 94–102.
25. Якимович Ю. К. Назначение прокуратуры и процессуальные функции прокурора // *Законность*. — 2015. — № 8. — С. 3–7.

Материал поступил в редакцию 15 февраля 2021 г.

REFERENCES

1. Antonovich EK. Otdelnye aspekty priemlemosti zhalob, postupayushchikh v Evropeyskiy Sud po pravam cheloveka [Certain aspects of the admissibility of complaints submitted to the European Court of Human Rights]. *Rossiyskiy sledovatel [Russian Investigator]*. 2008;6:10-14. (In Russ.).
2. Bozoyan AO. Realizatsiya polnomochiy prokurora, predusmotrennykh p. 2 ch. 2 st. 37 UPK RF [Implementation of the powers of the prosecutor provided for in paragraph 2 of Part 2 of Article 37 of the Criminal Procedure Code of the Russian Federation]. *Zakonnost*. 2017;11:19-22. (In Russ.).
3. Bozrov VM, Ergashev ER, Kobzarev FM. Vozbuzhdenie i rassledovanie ugovolnykh del prokurorom: shag vpered ili dva shaga nazad [Initiation and investigation of criminal cases by the prosecutor: One step forward or two steps back]. *Vestnik akademii Generalnoy prokuratury Rossiyskoy Federatsii*. 2018;3(65):89-95. (In Russ.).
4. Bykov VM. Pravovoe polozhenie prokurora na dosudebnykh stadiyakh ugovolnogo sudoproizvodstva [The legal status of the prosecutor at the pre-trial stages of criminal proceedings]. *Rossiyskaya yustitsiya [Russian Justitia]*. 2016;11:30-34. (In Russ.).
5. Vilkova TYu, Nasonov SA. Printsip uchastiya grazhdan v osushchestvlenii pravosudiya v ugovolnom sudoproizvodstve [The principle of citizens' participation in the administration of justice in criminal proceedings]. Moscow: Yurayt, 2017. (In Russ.).

6. Volosova NYu, Volosova MV. Ugolovno-protsessualnoe zakonodatelstvo Yaponii: sravnitel'noe issledovanie [Criminal procedure legislation of Japan: A comparative study]. Moscow: Yurlitinform; 2016. (In Russ.).
7. Gartung N. Istoriya ugolovnogo sudoproizvodstva i sudoustroystva Frantsii, Anglii, Germanii i Rossii, prinorovlennaya k universitetskomu kursu [The history of criminal proceedings and the judicial system of France, England, Germany and Russia, adapted to the university course]. St. Petersburg: E. Arngold Publishing House; 1868. (In Russ.).
8. Golovko LV. Materialy k postroeniyu sravnitel'nogo ugolovno-protsessualnogo prava: istochniki, dokazatelstva, predvaritel'noe proizvodstvo [Materials for the construction of comparative criminal procedure law: Sources, evidence, preliminary proceedings]. *Proceedings of the Faculty of Law of the Lomonosov Moscow State University*. Book 11. Moscow: Pravovedenie; 2009. P. 227-360. (In Russ.).
9. Maslennikova LN, Sobenin AA. Aktualnye problemy obespecheniya dostupa k pravosudiyu organami rassledovaniya na nachalnom etape ugolovnogo sudoproizvodstva [Topical problems of ensuring access to justice by investigative bodies at the initial stage of criminal proceedings]. *Rossiyskiy sledovatel [A Russian investigator]*. 2020;8:23-27. (In Russ.).
10. Maslennikova LN, Tabolina KA. Rol prokurora v obespechenii dostupa k pravosudiyu v usloviyakh razvitiya tsifrovyykh tekhnologiy [The role of the prosecutor in ensuring access to justice in the context of the development of digital technologies]. *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii*. 2020;3(77):51-58. (In Russ.).
11. Nichiporenko TYu. Uchrezhdenie Sledstvennogo komiteta pri prokurature Rossiyskoy Federatsii — pervyy shag k sozdaniyu edinogo sledstvennogo apparata [The establishment of the Investigative Committee under the Prosecutor's Office of the Russian Federation is the first step towards creating a single investigative apparatus]. *Lex russica*. 2008;67(1):118-123. (In Russ.).
12. Palamarchuk AV. Prokurorskiy nadzor za ispolneniem zakonodatelstva ob osobo okhranyaemykh prirodnykh territoriyakh, sokhranении i ispolzovanii obektov zhivotnogo mira i sredi ikh obitaniya [Prosecutor's supervision over the implementation of legislation on specially protected natural territories, conservation and use of objects of the animal world and their habitat]. *Zakonnost*. 2019;1:3-10. (In Russ.).
13. Sitnik VV. Teoreticheskie aspekty prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov organami, osushchestvlyayushchimi doznanie [Theoretical Aspects of Public Prosecutor's Supervision over the Execution of Laws by Bodies Conducting Inquiries]. *Aktualnye problemy rossiyskogo prava*. 2018;4:185-194. DOI: 10.17803/1994-1471.2018.89.4.185-194. (In Russ.).
14. Sobenin AA. Aktualnye voprosy registratsii zayavleniy i soobshcheniy o prestupleniyakh v usloviyakh razvitiya tsifrovyykh tekhnologiy [Current issues of registration of statements and reports on crimes in the context of the development of digital technologies]. *Proceedings of Voronezh State University*. 2019;4(39):266-273. (In Russ.).
15. Sumin AA, Khimicheva OV. Pravovye osnovy ugolovnogo presledovaniya v Yaponii [Legal basis of criminal prosecution in Japan]. *Vestnik Universiteta prokuratury Rossiyskoy Federatsii*. 2019;4(72):93-96. (In Russ.).
16. Tabolina KA. Nadzor prokurora za vzbuzhdeniem i rassledovaniem ugolovnykh del [Supervision of the prosecutor over the initiation and investigation of criminal cases]. Moscow: Norma; 2020. (In Russ.).
17. Trefilov AA. Organizatsiya dosudebnogo proizvodstva po UPK Shveytsarii 2007 goda: dis. ... kand. yurid. nauk [Organization of pre-trial proceedings under the Swiss Criminal Procedure Code of 2007. Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 2014. (In Russ.).
18. Trefilov AA. Ugolovnyy protsess zarubezhnykh stran [Criminal proceedings of foreign countries]. Moscow: NIPCC Voskhod-A; 2020. Vol. 3(15). (In Russ.).
19. Samarin VI, Lutsik VV, (eds.). Ugolovnyy protsess evropeyskikh gosudarstv [The criminal procedure in European states]. Moscow: Prospekt; 2018. (In Russ.).
20. Foynitskiy IYa. Kurs ugolovnogo sudoproizvodstva [The course of criminal proceedings]. St. Petersburg: Alfa; 1996. Vol. 1. (In Russ.).
21. Cheltsov-Bebutov MA. Izbrannoe: sbornik nauchnykh trudov [Selected works: A collection of scientific papers]. Moscow: Prospekt; 2017. Vol. 1. (In Russ.).
22. Schroeder FK, Ferrell T. Ugolovno-protsessualnoe pravo Germanii [Criminal procedure law of Germany]. 5th ed. Moscow: Infotropik Media; 2016. (In Russ.).
23. Shcherba SP, Dodonov VN. Polnomochiya prokurorov na dosudebnykh stadiyakh v ugolovnom protsesse Germanii, Frantsii, Anglii, Italii i Ispanii [The powers of prosecutors at the pre-trial stages in the criminal process of Germany, France, England, Italy and Spain]. *Zakonnost*. 2011;6:53-57. (In Russ.).
24. Shcherba SP, Dodonov VN, Arkhipova EA. Polnomochiya prokurorov inostrannykh gosudarstv v ugolovnom sudoproizvodstve i vne ugolovno-pravovoy sfery [Powers of prosecutors of foreign States in criminal proceedings and outside the criminal legal sphere]. *Vestnik Akademii General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii*. 2016;3(53):94-102. (In Russ.).
25. Yakimovich YuK. Naznachenie prokuratury i protsessualnye funktsii prokuror [Appointment of the prosecutor's office and procedural functions of the prosecutor]. *Zakonnost*. 2015(8):3-7. (In Russ.).