

Проанализированы проблемы стадии возбуждения уголовного дела и роль прокурора в их решении. Особое внимание уделено ограничению доступа к правосудию путем принятия незаконных решений об отказе в возбуждении уголовных дел. Сделан вывод о ключевом влиянии на правоприменительную практику порядка оценки эффективности и результативности деятельности правоохранительных органов по данным статистической отчетности. Существование «палочной» системы нивелирует большинство законодательных преобразований данного этапа уголовного процесса. Так как на прокуроров возложена обязанность по осуществлению единого статистического учета, то именно им должна принадлежать ключевая роль в искоренении обозначенной проблемы.

Ключевые слова: возбуждение уголовного дела; доступ к правосудию; отказ от стадии возбуждения уголовного дела; прокурор; статистическая отчетность; уголовное судопроизводство; цифровизация уголовного процесса; эффективность и результативность.

Анна Юрьевна Чурикова, канд. юрид. наук, доцент,
кафедра административного и уголовного права,
Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Саратов, Россия;
a_tschurikova@bk.ru

К ВОПРОСУ О СТАДИИ ВОЗБУЖДЕНИЯ УГОЛОВНОГО ДЕЛА И РОЛИ В НЕЙ ПРОКУРОРА*

Введение. Вопрос организации деятельности прокурора на стадии возбуждения уголовного дела является одним из наиболее дискуссионных в сфере уголовного судопроизводства [8, 12]. Это связано в первую очередь с особенностями данной стадии. Она создавалась как своеобразный барьер, который бы позволял отсеивать информацию, не имеющую отношения к уголовно-правовой и уголовно-процессуальной сферам, что в свою очередь не позволило бы перегружать органы предварительного расследования. Однако, как отмечают многие ученые и практики, эта стадия скорее стала своеобразным препятствием, ограничивающим доступ граждан к правосудию [9, 10, 15, 16]. Зачастую, такое ограничение связывают с лишением прокуроров полномочий по возбуждению уголовных дел и, следовательно, многие авторы призывают вернуть прокурору полномочия по возбуждению уголовного дела [1, с. 15; 5, с. 58; 12, с. 203; 13, с. 63–64]. Это полномочие у прокурора рассматривается практически как панацея для решения вопроса с незаконными отказами в возбуждении уголовных дел, ограничивающими доступ к правосудию. Однако оправдан ли такой подход?

* Исследование выполнено при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 20-011-00887.

Для ответа на данный вопрос необходимо проанализировать существующие процессуальные проблемы стадии возбуждения уголовного дела и роль прокурора в их решении.

Обсуждение. Одной из проблем, отмечаемых учеными-процессуалистами, является низкое качество проверок, которое связано с тем, что их, в большинстве случаев, проводят лица не компетентные в осуществлении уголовно-процессуальной деятельности. Так, О. В. Логунов, С. П. Умнов и Э. К. Кутуев указывают, что «в настоящее время участковый уполномоченный и оперуполномоченный полиции проводят проверку по всем заявлениям, поступившим в дежурные части системы МВД России», а «имея представление о значительном объеме непосредственных обязанностей указанных выше должностных лиц, можно лишь догадываться о качестве рассмотрения материалов» [9, с. 8–9]. Действительно, в полиции абсолютное большинство постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел выносят участковые уполномоченные полиции. Например, только за 2018 г. участковыми уполномоченными полиции было рассмотрено более 13,4 млн заявлений, сообщений и обращений граждан [6, с. 18]. При этом многие участковые уполномоченные не имеют профильного юридического образования либо получают его в процессе работы, обучаясь заочно. Такая колоссальная нагрузка в совокупности с невысоким уровнем теоретической подготовки приводит к соответствующему качеству проверок и постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела.

Следующей существенной проблемой стадии возбуждения уголовного дела является обеспечение прав участников уголовного судопроизводства на данном этапе уголовного процесса. Например, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации наделяет ряд участников уголовного судопроизводства (подозреваемых, обвиняемых, потерпевших, свидетелей) правами и обязанностями при назначении и получении результатов экспертизы. Но получается, что на стадии возбуждения уголовного дела они ограничены в этих правах, ведь свой процессуальный статус данные участники могут получить только после возбуждения уголовного дела. Но основная проблема данной стадии связана с ограничением конституционного права на доступ к правосудию.

На стадии возбуждения уголовного дела теоретически в короткие сроки должна отсеиваться информация, по которой не подтверждаются признаки состава преступления. Однако возбуждение уголовного дела затягивается на неопределенный срок. Осуществляя предварительную проверку на данном этапе уголовного судопроизводства, органы дознания и предварительного следствия фактически проводят полноценное расследование, пользуясь законодательной «лазейкой»: Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации предоставляет возможность неограниченное число раз проводить проверки, отказывать в возбуждении уголовного дела, отменять постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, снова проводить проверку и вновь отказывать в возбуждении уголовного дела. В этой связи, А. А. Арямов и О. Е. Руева указывают, что «неоднократность вынесения «отказного постановления» по одному и тому же делу доходит до 40 %» [2, с. 12]. Эта проблема является существ-

венной, так как ограничивает конституционное право личности на доступ к правосудию. Именно эту проблему многие ученые предлагают решить путем наделения прокурора полномочиями по возбуждению уголовных дел.

Прежде чем поддерживать подобное предложение, стоит обратиться к истории вопроса. Ранее, до 2007 года прокурор был наделен таким полномочием и мог возбудить любое уголовное дело, сочтя постановление об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным и необоснованным. Но и тогда рассматриваемая проблема была столь же острой. Не случайно еще в 2004 году Е. Ф. Григорьев отмечал: «практика показала, что общепринятые в такой ситуации (в случае укрытия преступления от учета – прим. автора) меры прокурорского реагирования – внесение представлений, обсуждение на оперативных совещаниях и т. п. – не оказывают должного влияния на положение дел» [7, с. 19]. Вынесение незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, многократные отмены данных постановлений, затягивание сроков проведения проверки, а также укрытие преступлений от учета происходило и в тот период, когда прокуроры были наделены полномочиями по возбуждению уголовных дел.

Полагаем, что такая ситуация существовала ранее и существует в настоящее время, так как вызвана, прежде всего, сложившейся системой оценки статистических данных, при которой каждое прекращенное производство по возбужденному уголовному делу трактуется как негативная статистическая отчетность и, в большинстве случаев, влечет проведение в отношении лица, прекратившего производство по уголовному делу, служебной или иной проверки. Кроме того, «положительной статистикой» признается раскрытие преступления, заключающееся в установлении лица его совершившего, при этом во внимание практически не берутся права и законные интересы лиц, пострадавших от преступления. В УПК РФ в качестве назначения уголовного судопроизводства указана защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступления, но с точки зрения существующей оценки эффективности работы правоохранительных органов, защита прав и законных интересов пострадавших учитываются в последнюю очередь. Например, в органы прокуратуры нередко поступают обращения граждан, в которых они указывают, что при попытке подать заявление о хищении сотового телефона или кошелька некие сотрудники полиции пытаются их отговорить от подачи подобного заявления. Почему такое происходит? Ведь установить место нахождения сотового телефона в условиях современного научно-технического прогресса не составляет большого труда. В случае, если IMEI (идентификационный номер мобильного оборудования) сотового телефона будет занесен в базу разыскиваемых, то при включении телефона его местонахождение будет установлено. Однако обнаружение мобильного устройства вовсе не означает обнаружение лица, совершившего хищение. Как правило, включает похищенный телефон уже «добросовестный покупатель». Для органов предварительного расследования это означает, что в итоге в производстве у них останется нераскрытое преступление, по которому лицо его совершившее вряд ли будет когда-либо установлено, а это уже «негативная статистика». В итоге сотрудники правоохранительных органов любыми

способами пытаются избежать поступления подобных заявлений либо отказывают в возбуждении уголовного дела по таким заявлениям, при этом интересы пострадавших от преступления в такой ситуации не учитываются. В этой связи, А. Б. Ахматов и Н. К. Маматазизова отмечают, что «стадия возбуждения уголовного дела была лишь инструментом манипулирования уголовной статистики» [3, с. 204].

Кроме того, стараясь избежать в последующем прекращения уголовных дел, особенно по реабилитирующим основаниям (как показатель негативной статистической отчетности), должностные лица органов дознания и предварительного следствия стараются максимально затянуть всеми способами стадию возбуждения уголовного дела, в том числе вынося незаконные и необоснованные постановления об отказе в возбуждении уголовных дел, фактически проводя на данной стадии полноценное расследование.

Такая негативная практика приводит к колоссальным трудовым и финансовым затратам, которые делают существование стадии возбуждения уголовного дела полностью бессмысленной. Органы прокуратуры перегружены многократной проверкой и отменой одних и тех же отказных материалов, а органам расследования и дознания после максимально полно проведенной проверки на стадии возбуждения уголовного дела и принятия решения о возбуждении уголовного дела приходится зачастую повторно выполнять уже проведенные действия, чтобы они получили надлежащее процессуальное закрепление.

Очевидно, что формирование статистической отчетности и системы поощрения и наказания является существенным фактором, который влияет на ограничение доступа к правосудию. И, вернув прокурору полномочие возбуждать уголовное дело, но, не устранив данный фактор, проблему с ограничением доступа к правосудию мы не устраним.

Роль прокурора на стадии возбуждения уголовного дела многогранна. Необходимо понимать, что прокурор в первую очередь является ключевым субъектом уголовного преследования, которому в дальнейшем предстоит поддерживать государственное обвинение по возбужденному уголовному делу, либо приносить извинения от имени государства, если у лица возникнет право на реабилитацию. Следовательно, судебная перспектива уголовного дела прокуроров волнует не меньше, чем следователей и дознавателей. В таких условиях отмена постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел так же может использоваться, в том числе и прокурорами, как инструмент манипулирования статистической отчетностью.

Доцент А. А. Усачев обращает внимание на существование так называемой «палочной системы», сформировавшейся в советский период, и подталкивающей «следователя, дознавателя к сокрытию сообщений о преступлениях от регистрации и учета» [14, с. 108], при этом решение существующей проблемы автор видит исключительно в цифровизации уголовного судопроизводства и переходе к электронному уголовному делу [14, с. 110].

Однако как показывает практика наших соседей из ближнего зарубежья, отказ от стадии возбуждения уголовного дела и переход на электрон-

ное уголовное дело без устранения обозначенной проблемы приводит к тому, что вновь возникает ситуация с ограничением доступа к правосудию.

Например, в соответствии с ч. 1 ст. 214 УПК Украины (Уголовный процессуальный кодекс Украины от 13 апреля 2012 года № 4651-VI с изменениями и дополнениями по состоянию на 19.12.2019 г.) следователь, прокурор безотлагательно, но не позднее 24 часов после подачи заявления, сообщения о совершенном уголовном преступлении или после самостоятельного выявления им с любого источника обстоятельств, которые могут свидетельствовать о совершении уголовного преступления, обязан внести соответствующие сведения в Единый реестр досудебных расследований и начать расследование. Однако так как не были разрешены вопросы, связанные с системой оценки эффективности и результативности деятельности правоохранительных органов, а также прекращением уголовных дел по реабилитирующим и нереабилитирующим основаниям, то возникли сложности в правоприменительной практике. В частности, многие заявления граждан о совершении в отношении них преступлений стали регистрироваться как обращения, которые должны рассматриваться в соответствии с Законом «Об обращениях граждан» (Об обращениях граждан: Закон Украины от 02.10.1996 № 393/96-ВР) в тридцатидневный срок. На эту проблему обращает внимание в своем исследовании Н. А. Богданович, которая указывает, что сотрудниками прокуратуры и органов предварительного расследования Украины был «придуман механизм “обхода” закона» в целях снижения статистики прекращения уголовных дел [4, с. 96–97].

Результаты. Таким образом, существующая ныне система оценки эффективности и результативности правоохранительных органов формирует порочную правоприменительную практику. Изменение полномочий прокурора в такой ситуации не устранит проблем стадии возбуждения уголовного дела, связанных с ограничением доступа к правосудию.

В соответствии со ст. 51 Закона «О прокуратуре» (О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 в редакции от 6 февраля 2020 г.) на Генеральную прокуратуру возложена обязанность по осуществлению государственного единого статистического учета в уголовно-правовой и уголовно-процессуальной сферах. В связи с этим основное, что могут сделать сотрудники органов прокуратуры для изменения ситуации с ограничением доступа к правосудию на стадии возбуждения уголовного дела – это изменить подход к анализу статистических данных и подход к оценке эффективности и результативности деятельности правоохранительных органов.

Восстановление прав потерпевших от преступлений должно оцениваться как не менее существенный и значимый результат, чем установление лица, совершившего преступление. Прекращение производства по уголовному делу также не должно расцениваться как отрицательный показатель работы. В противном случае при переходе к электронному уголовному делу и отказе от стадии возбуждения уголовного дела останутся те же проблемы правоприменения, которые существуют и в настоящее время.

Соглашаясь с профессором Л. Н. Масленниковой в том, что «ключевым моментом в трансформации досудебного производства должно стать электронное взаимодействие государства и общества (населения) в новой

цифровой реальности» [11, с. 140], считаем, безусловно, необходимым переход к электронному уголовному судопроизводству и отказ от стадии возбуждения уголовного дела в существующей ныне форме. Но при этом стоит учитывать многоаспектность существующей проблемы, решение которой невозможно без трансформации не только уголовно-процессуального законодательства, но и всей системы оценки эффективности и результативности деятельности правоохранительных органов и, как следствие, правоприменительной практики.

Список литературы

1. **Абдул-Кадыров Ш. М.** Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // *Законность*. 2012. № 9 (935). С. 12 – 15.
2. **Арямов А. А., Руева Е. О.** К вопросу об уголовно-правовом обеспечении отношений в сфере осуществления прокурорского надзора за соблюдением законов в процессе инициирования уголовного преследования // *Известия высших учебных заведений. Уральский регион*. 2018. № 1. С. 8 – 16.
3. **Ахматов А. Б., Маматазизова Н. К.** Досудебное производство по новому уголовно-процессуальному законодательству Кыргызской Республики как начало уголовно-процессуальной деятельности: проблемы и пути решения // *Theoretical & Applied Science*. 2019. № 1 (69). С. 201 – 205.
4. **Богданович Н. А.** Прекращение производства по уголовным делам, зарегистрированным в электронной системе «Единый реестр досудебных расследований»: проблемы теории и практики // *Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения*. 2019. № 1. С. 94 – 99.
5. **Василенко А. А.** О необходимости расширения полномочий прокурора и их четкой регламентации в досудебном производстве // *Общество: политика, экономика, право*. 2018. № 4. С. 56 – 59.
6. **Государственная** программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности». Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы за 2018 год / Министерство внутренних дел Российской Федерации. М., 2018. 64 с.
7. **Григорьев Е.** Прокурорское реагирование на укрытие преступлений от учета // *Законность*. 2004. № 1. С. 18 – 20.
8. **Каногин М. В.** Важность прокурорского надзора на стадии возбуждения органами предварительного расследования уголовных дел // *Законность и порядок*. 2019. № 2 (22). С. 7 – 9.
9. **Логунов О. В., Умнов С. П., Кутуев Э. К.** О необходимости упразднения современной стадии возбуждения уголовного дела // *Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России*. 2019. № 1 (55). С. 7 – 10.
10. **Манова Н. С.** Проверка заявлений и сообщений о преступлении: новые возможности и новые проблемы // *Вопросы правоведения*. 2013. № 2. С. 363 – 375.
11. **Масленникова Л. Н.** Трансформация досудебного производства в начальный этап уголовного судопроизводства, обеспечивающий доступ к правосудию в эру Industry 4.0 // *Актуальные проблемы российского права*. 2019. № 6 (103). С. 137 – 146.
12. **Наумов А. М.** Актуальные вопросы прокурорской деятельности на стадии возбуждения уголовного дела // *Ученые записки*. 2016. № 3 (19). С. 197 – 204.
13. **Рагулин А. В.** О необходимости расширения полномочий прокурора как участника уголовного судопроизводства в Российской Федерации // *Евразийская адвокатура*. 2017. № 4 (29). С. 52 – 65.

14. **Усачев А. А.** Цифровизация начального этапа досудебного производства и правовая определенность российского уголовного процесса // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2019. № 8 (60). С. 100 – 111.

15. **Ушаков А. Ю., Аменицкая Н. А.** Проблемы доступа к правосудию на этапе возбуждения уголовного дела // Проблемы правоохранительной деятельности. 2016. № 3. С. 36 – 40.

16. **Чурикова А. Ю.** Обеспечение прокурором реализации конституционного права личности на доступ к правосудию на стадии возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы обеспечения прав личности в уголовном судопроизводстве: сб. науч. ст., посвященный памяти проф. В. А. Познанского. Саратов, 2010. С. 115 – 118.

References

1. **Abdul-Kadyrov Sh.M.** [Functions and powers of the prosecutor at the stage of initiation of a criminal case], *Zakonnost'* [Legality], 2012, no. 9 (935), pp. 12-15. (In Russ.).

2. **Aryamov A.A., Ruyeva Ye.O.** [On the issue of criminal legal relations in the field of prosecutorial supervision of compliance with laws in the process of initiating criminal prosecution], *Izvestiya vysshikh uchebnykh zavedeniy. Ural'skiy region* [News of Higher Education Institutions. Ural region], 2018, no. 1, pp. 8-16. (In Russ.).

3. **Akhmatov A.B., Mamatazizova N.K.** [Pre-trial proceedings under the new criminal procedure legislation of the Kyrgyz Republic as the beginning of criminal procedure: problems and solutions], *Theoretical & Applied Science*, 2019, no. 1 (69), pp. 201-205. (In Russ.).

4. **Bogdanovich N.A.** [Termination of criminal cases registered in the electronic system “Unified register of pre-trial investigations”: problems of theory and practice], *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* [Journal of Foreign Legislation and Comparative Law], 2019, no. 1, pp. 94-99. (In Russ.).

5. **Vasilenko A.A.** [On the need to expand the powers of the prosecutor and their clear regulation in pre-trial proceedings], *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo* [Society: politics, economics, law], 2018, no. 4, pp. 56-59. (In Russ.).

6. **Gosudarstvennaya programma Rossiyskoy Federatsii «Obespecheniye ob-shchestvennogo poryadka i protivodeystviye prestupnosti».** *Godovoy otchet o khode realizatsii i otsenke effektivnosti gosudarstvennoy programmy za 2018 god* [The state program of the Russian Federation “Ensuring public order and combating crime”. Annual report on the implementation and evaluation of the effectiveness of the state program for 2018], Moscow, 2018, 64 p. (In Russ.).

7. **Grigor'yev Ye.** [Prosecutorial response to shelter of crimes from accounting], *Zakonnost'* [Legality], 2004, no. 1, pp. 18-20. (In Russ.).

8. **Kanogin M.V.** [The importance of prosecutorial supervision at the stage of initiation by the authorities of the preliminary investigation of criminal cases], *Zakonnost' i pravoporyadok* [Law and order], 2019, no. 2 (22), pp. 7-9. (In Russ.).

9. **Logunov O.V., Umnov S.P., Kutuyev E.K.** [On the need to abolish the current stage of criminal proceedings], *Vestnik Kaliningradskogo filiala Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of the Kaliningrad branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 2019, no. 1 (55), pp. 7-10. (In Russ.).

10. **Manova N.S.** [Verification of allegations and reports of crime: new opportunities and new problems], *Voprosy pravovedeniya* [Jurisprudence issues], 2013, no. 2, pp. 363-375. (In Russ.).

11. **Maslennikova L.N.** [Transformation of pre-trial proceedings into the initial stage of criminal proceedings, providing access to justice in the era of Industry 4.0], *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava* [Actual problems of Russian law], 2019, no. 6 (103), pp. 137-146. (In Russ.).

12. **Naumov A.M.** [Actual issues of prosecutorial activity at the stage of initiation of criminal proceedings], *Uchenyye zapiski* [Scientific notes], 2016, no. 3 (19), pp. 197-204. (In Russ.).

13. **Ragulin A.V.** [On the need to expand the powers of the prosecutor as a participant in criminal proceedings in the Russian Federation], *Yevraziyskaya advokatura* [Eurasian Bar], 2017, no. 4 (29), pp. 52-65. (In Russ.).

14. **Usachev A.A.** [Digitalization of the initial stage of pre-trial proceedings and legal certainty of the Russian criminal process], *Vestnik Universiteta imeni O.Ye. Kutafina (MGYUA)* [Bulletin of the University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law Academy)], 2019, no. 8 (60), pp. 100-111. (In Russ.).

15. **Ushakov A.Yu., Amenitskaya N.A.** [Problems of access to justice at the stage of criminal proceedings], *Problemy pravookhranitel'noy deyatelnosti* [Problems of law enforcement], 2016, no. 3, pp. 36-40. (In Russ.).

16. **Churikova A.Yu.** [Provision by the prosecutor of the realization of the constitutional right of an individual to access to justice at the stage of initiating a criminal case], *Aktual'nyye problemy obespecheniya prav lichnosti v ugovnom sudoproizvodstve: sbornik nauchnykh statey, posvyashchenny pamyati prof. V.A. Poznanskogo* [Actual problems of ensuring individual rights in criminal proceedings: a collection of scientific articles dedicated to the memory of Prof. V.A. Poznansky], Saratov, 2010, pp. 115-118. (In Russ.).

The Stage of Initiating Criminal Proceedings and the Role of Prosecutor in it

A. Yu. Churikova, *Candidate of Science (Law), Associate Professor,
Volga Institute of Management named after P. A. Stolypin,
Branch of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration, Saratov, Russia;
a_tschurikova@bk.ru*

The problems of the stage of initiating a criminal case and the role of the prosecutor in solving them are analyzed. Particular attention is paid to restricting access to justice through the adoption of illegal decisions to refuse to institute criminal proceedings. The conclusion is drawn about the key impact on law enforcement practice of the procedure for assessing the effectiveness and efficiency of law enforcement agencies according to statistical reporting. The existence of a "stick" system eliminates most of the legislative transformations of this stage of the criminal process.

Since prosecutors have the responsibility to implement a single statistical record, it is them who should play a key role in eradicating the identified problem.

Keywords: institution of criminal proceedings; access to justice; refusal to initiate criminal proceedings; prosecutor; statistical reporting; criminal proceedings; digitalization of the criminal process; efficiency and effectiveness.

© А. Ю. Чурикова, 2020

Статья поступила в редакцию 02.04.2020

При цитировании использовать:

Чурикова А. Ю. К вопросу о стадии возбуждения уголовного дела и роли в ней прокурора // *Право: история и современность.* 2020. № 2(11). С. 112 – 119. doi: 10.17277/pravo.2020.02.pp.112-119