

УДК 343.1

DOI: 10.19073/2306-1340-2018-15-3-314-318

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ РЕШЕНИЙ ОБ ОТКАЗЕ В ВОЗБУЖДЕНИИ УГОЛОВНОГО ДЕЛА СРЕДСТВАМИ ПРОКУРОРСКОГО РЕАГИРОВАНИЯ

КОЛОМЕЕЦ Елена Владимировна*

✉ ikolom@yandex.ru

Ул. Ленина, 1, Омск, 644099, Россия

Аннотация. Автором рассматриваются вопросы использования прокурором полномочий по отмене процессуальных решений органов расследования об отказе в возбуждении уголовного дела. На основе анализа научных положений и правоприменительной практики делается вывод о недостаточной эффективности процессуальной деятельности прокурора по пресечению фактов незаконных отказов в возбуждении уголовного дела. Предлагается наделить прокурора полномочием принимать самостоятельные решения о возбуждении уголовных дел после отмены прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Кроме того, предлагается вернуть прокурору право давать письменные указания следователю о ходе дополнительной проверки сообщения о преступлении, а также самостоятельно устанавливать ее срок в случае отмены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с неполнотой.

Ключевые слова: прокурор, уголовное досудебное производство, отмена прокурором процессуальных решений органов расследования, постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, возбуждение уголовного дела прокурором.

Ensuring the Legality of Decisions on the Refusal to Initiate Criminal Case by the Means of Prosecutorial Response

Kolomeets Elena V.**

✉ ikolom@yandex.ru

1 Lenina st., Omsk, 644099, Russia

Abstract. The author considers issues of the use by the prosecutor of powers to abolish procedural decisions of the investigation bodies about the refusal to initiate criminal cases. Based on the analysis of scientific provisions and law enforcement practice, a conclusion is drawn that the procedural activity of the prosecutor is insufficient to curb the facts of illegal refusals to initiate criminal cases. It is proposed to give the prosecutor authority to make independent decisions on the initiation of criminal cases after the prosecutor's repeal of the decision to refuse to open a criminal case. In addition, it is proposed to return to the prosecutor the right to give written instructions to the investigator on the progress of additional verification of the report on the crime, and also to determine its term independently in case the cancellation of the decision to refuse to initiate criminal proceedings in connection with incompleteness.

Keywords: prosecutor, pre-trial criminal proceedings, the prosecutor's repeal of the procedural decisions of the investigation bodies, decision to refuse a criminal case, initiation of criminal proceedings by the prosecutor.

Наиболее значительную часть отменяемых прокурором процессуальных решений составляют постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Особенность указанных процес-

суальных решений связана с тем, что они носят характер окончательных. В случае незаконности они препятствуют доступу потерпевших от преступлений к правосудию, так как прекращают

* Прокурор отдела управления правовой статистики прокуратуры Омской области.

** Prosecutor of the Office of Legal Statistics of the Prosecutor's Office of the Omsk Region.

проверочные мероприятия и дальнейшее движение материала по сообщению о преступлении¹.

Незаконный отказ в возбуждении уголовного дела продолжает оставаться наиболее распространенным способом укрытия преступлений от учета [1]. Теоретиками и практиками в настоящее время бурно обсуждаются вопросы отсутствия у прокурора реальных рычагов по устранению указанных нарушений закона, а значит, по восстановлению прав лиц, потерпевших от преступлений, достижению назначения уголовного судопроизводства.

Часть 6 ст. 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК РФ) в действующей редакции предусматривает правомочие прокурора отменить незаконное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела с возвращением материалов в орган расследования для дополнительной проверки. Между тем по результатам дополнительной проверки зачастую принимаются повторные решения об отказе в возбуждении уголовного дела. Как верно отмечено С. П. Зайцевым, само по себе право прокурора отменять незаконное или необоснованное постановление об отказе в возбуждении уголовного дела не гарантирует того, что по материалу через определенное время следователем не будет принято аналогичное решение [2, с. 5].

Нужно признать, что проблема незаконных отказов в возбуждении уголовного дела не менее актуальна и для органов дознания, поскольку наибольшее число процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела принимается именно данными органами. Подобная тенденция сохраняется и в отношении отмен указанных процессуальных решений прокурором. Так, за 6 месяцев 2017 г. прокурором отменено свыше 1 млн 100 тыс. постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенных органами дознания МВД, и только 38 тыс. постановлений – органами следствия МВД².

Как отмечено профессором В. С. Шадриним, «живучесть» практики незаконных отказов в возбуждении уголовного дела, нарушающей права потерпевших от преступлений, актуализирует

обсуждение идеи ликвидации стадии возбуждения уголовного дела. Однако, по справедливому замечанию ученого, до исчерпания существующих возможностей для повышения уровня обеспеченности законности указанных решений органов расследования средствами прокурорского реагирования принимать подобное решение преждевременно [11].

В научной литературе активно обсуждается вопрос повышения эффективности деятельности прокурора по обеспечению законности на стадии возбуждения уголовного дела. Так, А. В. Рагулиным предложено сопровождать отмену незаконного процессуального решения об отказе в возбуждении уголовного дела направлением в орган расследования требования о возбуждении уголовного дела в порядке п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ. Однако сам автор признает неэффективность указанного средства реагирования в случае несогласия с ним руководителя органа расследования [5].

Представляется, что обеспечить своевременное возбуждение уголовного дела в указанных случаях возможно только путем представления прокурору утраченного им права возбуждать уголовные дела в случае отмены незаконных или необоснованных постановлений об отказе в их возбуждении. Право прокурора своим постановлением отменить постановление следователя или органа дознания с одновременным возбуждением уголовного дела в случае установления им неосновательного отказа в возбуждении дела предусматривалось ч. 3 ст. 116 УПК РСФСР 1960 г. Часть 6 ст. 148 УПК РФ в первоначальной редакции содержала аналогичный механизм, при этом прокурор в случае отмены незаконного или необоснованного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела мог принять решение о возбуждении уголовного дела или возвращении материалов для дополнительной проверки.

Наделение прокурора правом возбуждать уголовные дела в случае отмены незаконных постановлений об отказе поддерживается многими учеными-процессуалистами, в том числе В. С. Шадриним [11], К. А. Таболиной [7],

¹ По делу о проверке конституционности положений частей второй и четвертой статьи 20, части шестой статьи 144, пункта 3 части первой статьи 145, части третьей статьи 318, частей первой и второй статьи 319 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросами Законодательного Собрания Республики Карелия и Октябрьского районного суда города Мурманска : постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 27 июня 2005 г. № 7-П. Доступ из СПС «Гарант».

² Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства : отчет о работе прокурора по форме НСид за 6 месяцев 2017 года // Информац.-аналитич. материалы Ген. прокуратуры Рос. Федерации. Доступ из информац. системы обеспечения надзора за исполнением законов органов прокуратуры Рос. Федерации (ИСОП).

Ш. М. Абдул-Кадыровым [1], А. В. Чубыкиным [10], Э. А. Хайруллиной [9], А. П. Кругликовым [4], Я. П. Ряполовой и др. По мнению последней, наделение прокурора указанным правом создаст надлежащие правовые условия для незамедлительного принятия мер по устранению выявленных нарушений законов, при этом не будет допущено смешения с функциями органов предварительного расследования [6]. С точки зрения С. П. Щербы, Д. И. Ережипалиева, наделение прокурора полномочием по возбуждению уголовного дела позволит ему в полной мере реализовать функцию уголовного преследования, которая будет закономерно вытекать из основной функции надзора, повысив его эффективность [12].

Парадоксальность указанной ситуации заключается еще и в том, что возбудить уголовное дело одновременно с отменой незаконного постановления следователя вправе руководитель следственного органа в порядке ведомственного контроля (ч. 6 ст. 148 УПК РФ), при этом аналогичным полномочием в отношении незаконных процессуальных решений органа дознания не наделен ни один участник уголовного судопроизводства. Поскольку только прокурор вправе отменить незаконное постановление дознавателя, органа дознания об отказе в возбуждении уголовного дела, в том числе по ходатайству начальника подразделения (органа) дознания, представляется разумным наделить полномочием возбуждать уголовное дело именно прокурора.

В этой связи интересным является предложение А. А. Терехина наделить прокурора правом возбуждать уголовные дела, подследственные органу дознания, оставив аналогичное право в отношении уголовных дел, подследственных органам следствия, их руководителям [8]. Представляется, однако, что реализация данного предложения не снимет проблемы необоснованного дифференцирования средств прокурорского реагирования на нарушения, допущенные следственными органами и органами дознания.

Наделение прокурора указанным полномочием видится автору необходимым в условиях ежегодно возрастающего числа отмененных прокурором постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела с незначительным удельным весом возбужденных по результатам отмены уголовных дел. По данным официальной статистики, за 6 месяцев 2017 г. прокурорами от-

менено свыше 1 215 774 незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, при этом по результатам отмены прокурором указанных постановлений возбуждено только 81 729 уголовных дел (6,7 %)³. Наибольшее количество отмененных прокурором процессуальных решений приходится на органы дознания МВД.

Генеральной прокуратурой Российской Федерации рост числа нарушений на досудебных стадиях уголовного судопроизводства связывается в том числе со значительным сокращением объема полномочий прокурора в отношении следственных органов, что не способствует улучшению защиты прав граждан, ухудшает состояние законности в досудебных стадиях уголовного судопроизводства [3]. Особенно низкой является эффективность применяемых прокурором средств реагирования в отношении следственных органов Следственного комитета Российской Федерации. За 6 месяцев 2017 г. прокурором отменено 26 319 постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, вынесенных следователями СК России (по следствию МВД – 38 396), по результатам отмены возбуждены только 190 уголовных дел (по следствию МВД – 3 349), то есть удельный вес возбужденных уголовных дел составил 0,7 % (по следствию МВД – 8,7 %)⁴.

Наделение прокурора правом возбуждать уголовные дела не умаляет его полномочий возвращать материал в орган расследования для проведения дополнительной проверки. Прокурор принимает указанное решение в случае невозможности сделать однозначный вывод о достаточности оснований для принятия того или иного решения. Обращает на себя внимание несовершенство правового регулирования в указанной части, связанное с различиями в нормативных формулировках применительно к содержанию постановлений прокурора об отмене процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела (ч. 6 ст. 148 УПК РФ). Так, при установлении незаконности соответствующего постановления органа дознания прокурор направляет начальнику органа дознания постановление об отмене с письменными указаниями, устанавливая срок их исполнения. В случае отмены незаконного постановления следователя прокурор в своем постановлении должен ограничиться изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке.

³ Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства ...

⁴ Там же.

Отсутствие единообразия в правовом регулировании порождает дискуссии об обязательности постановлений прокурора для органов расследования. В. С. Шадриным указано на отсутствие принципиального различия в смысловом значении формулировок ч. 6 ст. 148 УПК РФ. По мнению ученого, в каждой из них содержится полномочие прокурора давать указание по содержанию дополнительной проверки в случае отмены прокурором постановления об отказе в возбуждении уголовного дела [11]. По мнению Ш. М. Абдул-Кадырова, доводы прокурора о конкретных обстоятельствах, подлежащих дополнительной проверке, изложенные в постановлении об отмене, не являются обязательными для следователя. Автор указывает на необходимость наделить прокурора полномочием давать следователю обязательные для исполнения письменные указания по материалу проверки [1].

Представляется, что приведенные различия в формулировках действительно призваны подчеркнуть самостоятельность органов предварительного следствия от прокурора. Однако, как верно отмечено К. А. Таболиной, указанная норма регулирует одинаковые по сути общественные отношения [7]. Последствия вынесения незаконного процессуального решения должны оцениваться одинаково негативно вне зависимости от того, каким органом расследования оно постановлено, а содержащиеся в постановлении прокурора доводы о незаконности принятого процессуального решения не должны расцениваться следователем как необязательные. Во избежание неоднозначной трактовки положений закона необходимо регламентировать механизм использования прокурором такого средства реагирования, как отмена незаконного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, единообразно.

Следует поддержать высказанное выше предложение о наделении прокурора правом давать следователю письменные указания по существу дополнительной проверки, тем более что прокурор наделен аналогичным правом п. 2 ч. 1 ст. 221 УПК РФ при принятии решения о возвращении уголовного дела следователю для производства дополнительного расследования. При этом речь должна идти не о самостоятельном акте реагирования,

применяемом прокурором одновременно с постановлением об отмене незаконного процессуального решения. Указания прокурора в приведенном случае должны быть изложены в постановлении прокурора об отмене постановления об отказе в возбуждении уголовного дела и должны касаться конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке.

Еще один вопрос, подлежащий научному осмыслению, связан с отсутствием в уголовно-процессуальном законе срока проведения органом расследования дополнительной проверки. Согласно ч. 6 ст. 148 УПК РФ, прокурор устанавливает только срок исполнения своих письменных указаний в случае отмены незаконного постановления органа дознания. Разумным было бы предложить законодательно закрепить право прокурора самостоятельно устанавливать срок дополнительной проверки и в случае отмены соответствующего постановления следователя, ограничив его предельными сроками проведения дополнительной проверки, установленными ч. 3 ст. 144 УПК РФ. Установление и продление указанного срока прокурором позволит ему контролировать соблюдение разумных сроков при проведении доследственной проверки, повысив эффективность его надзорных полномочий.

Изложенное указывает на необходимость совершенствования уголовно-процессуального закона для целей обеспечения общего подхода к оценке законности прокурором процессуальных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, защиты прав лиц, пострадавших от преступлений. Часть 6 ст. 148 УПК РФ предлагается изложить в следующей редакции: «Признав отказ в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела и возбуждает уголовное дело в порядке, установленном настоящей главой, либо возвращает материалы для дополнительной проверки со своими указаниями о подлежащих проверке обстоятельствах. При этом прокурор устанавливает срок дополнительной проверки, который не должен превышать 10 суток. Продление указанного срока осуществляется прокурором в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 144 настоящего Кодекса».

Список литературы

1. Абдул-Кадыров Ш. М. Функции и полномочия прокурора в стадии возбуждения уголовного дела // Законность. 2012. № 9. С. 12–15.
2. Зайцев С. П. Актуальные проблемы защиты прав граждан в уголовном судопроизводстве // Законность. 2012. № 8. С. 3–6.

3. Капинус О. С. Научное обеспечение деятельности прокуратуры // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 2 (34). С. 17–23.
4. Кругликов А. П. Полномочия прокурора по возбуждению уголовного дела и осуществлению уголовного преследования // Законность. 2012. № 1. С. 12–16.
5. Рагулин А. В. О необходимости расширения полномочий прокурора как участника уголовного судопроизводства в Российской Федерации // Евразийская адвокатура. 2017. № 4 (29). С. 52–65.
6. Ряполова Я. П. Процессуальные действия прокурора по надзору за законностью и обоснованностью действий и решений на стадии возбуждения уголовного дела // Российский следователь. 2012. № 14. С. 8–11.
7. Таболина К. А. О недостаточности полномочий прокурора для обеспечения эффективного надзора в стадии возбуждения уголовного дела // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 6. С. 1208–1214.
8. Терехин А. А. Акты прокурорского реагирования в российском уголовном судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2012. 257 с.
9. Хайруллина Э. А. Система процессуальных решений прокурора в досудебном производстве по уголовному делу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2013. 364 с.
10. Чубыкин А. В. Процессуальный статус прокурора в стадии возбуждения уголовного дела : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. 202 с.
11. Шадрин В. С. Надзор военного прокурора за законностью отказа в возбуждении уголовного дела // Право в Вооруженных Силах. 2015. № 7. С. 93–98.
12. Щерба С. П., Ережипалиев Д. И. Прокурор в досудебном производстве по уголовным делам: функции, правовой статус, полномочия : моногр. / под общ. и науч. ред. С. П. Щербы. М. : Юрлитинформ, 2015. 168 с.

References

1. Abdul-Kadyrov Sh. M. Funktsii i polnomochiya prokurora v stadii vzbuzhdeniya ugovornogo dela [The Duties and Powers of Public Prosecutors at the Stage of Initiation of a Criminal Case]. *Zakonnost' – Legality*, 2012, no. 9, pp. 12–15.
2. Zaitsev S. P. Aktual'nye problemy zashchity prav grazhdan v ugovornom sudoproizvodstve [The Challenges of Protection of the Rights of Citizens in Criminal Proceedings]. *Zakonnost' – Legality*, 2012, no. 8, pp. 3–6.
3. Kapinus O. S. Nauchnoe obespechenie deyatel'nosti prokuratury [Scientific Support of Activities of the Prosecutor's Office]. *Vestnik Akademii General'noi prokuratury Rossiiskoi Federatsii – Bulletin of the Academy of the R.F. Prosecutor General's Office*, 2013, no. 2 (34), pp. 17–23.
4. Kruglikov A. P. Polnomochiya prokurora po vzbuzhdeniyu ugovornogo dela i osushchestvleniyu ugovornogo presledovaniya [The Powers of Public Prosecutors for Investigation of a Criminal Case and Criminal Prosecution]. *Zakonnost' – Legality*, 2012, no. 1, pp. 12–16.
5. Ragulin A. V. O neobkhodimosti rasshireniya polnomochii prokurora kak uchastnika ugovornogo sudoproizvodstva v Rossiiskoi Federatsii [About Need of Expansion of Powers of the Prosecutor as Participant of Criminal Legal Proceedings in Russian Federation]. *Evraziiskaya advokatura – Eurasian Advocacy*, 2017, no. 4 (29), pp. 52–65.
6. Ryapolova Ya. P. Protsessual'nye deistviya prokurora po nadzoru za zakonnost'yu i obosnovannost'yu deistvii i reshenii na stadii vzbuzhdeniya ugovornogo dela [Prosecutor's Procedural Actions for Supervision over Actions and Decisions Legality and Validity within the Stage of Criminal Case Initiation]. *Rossiiskii sledovatel' – Russian Investigator*, 2012, no. 14, pp. 8–11.
7. Tabolina K. A. O nedostatochnosti polnomochii prokurora dlya obespecheniya effektivnogo nadzora v stadii vzbuzhdeniya ugovornogo dela [On Insufficiency of Powers of the Prosecutor to Effectively Provide Supervision in the Stage of Initiating a Criminal Case]. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava – Actual Problems of Russian Law*, 2014, no. 6, pp. 1208–1214.
8. Terekhin A. A. *Akty prokurorskogo reagirovaniya v rossiiskom ugovornom sudoproizvodstve*. Dis. kand. jurid. nauk [Acts of Prosecutorial Response in Russian Criminal Proceedings. Cand. Legal Sci. Dis.]. Omsk, 2012. 257 p.
9. Khairullina E. A. *Sistema protsessual'nykh reshenii prokurora v dosudebnom proizvodstve po ugovornomu delu*. Avtoref. dis. kand. jurid. nauk [System of Prosecutors Procedural Decisions in Pre-trial Proceedings in a Criminal Case. Ext. Abstr. Cand. Legal Sci. Dis.]. Kazan, 2013. 364 p.
10. Chubykin A. V. *Protsessual'nyi status prokurora v stadii vzbuzhdeniya ugovornogo dela*. Dis. kand. jurid. nauk [The Procedural Status of the Prosecutor at the Stage of Initiating a Criminal Case. Cand. Legal Sci. Dis.]. Moscow, 2014. 202 p.
11. Shadrin V. S. Nadzor voennogo prokurora za zakonnost'yu otkaza v vzbuzhdenii ugovornogo dela [Supervision over the Legality of the Military Prosecutor's Office Refusal to Institute Criminal Proceedings]. *Pravo v Vooruzhennykh Silakh – Law in the Armed Forces*, 2015, no. 7, pp. 93–98.
12. Shcherba S. P., Erezhipaliev D. I. *Prokuror v dosudebnom proizvodstve po ugovornym delam: funktsii, pravovoi status, polnomochiya* [Prosecutor in Pre-trial Proceedings in Criminal Cases: Functions, Legal Status, Powers]. Moscow, YurLitinform Publ., 2015. 168 p.