

УДК 343.1

**Богданов Станислав Вячеславович**

доцент, кафедра уголовного процесса,  
криминалистики и оперативно-розыскной деятельности,  
Вологодский институт права и экономики  
Федеральной службы исполнения наказаний  
leva\_308@mail.ru

**Stanislav V. Bogdanov**

Department of Criminal Procedure, Criminalistics and Operative-Search,  
Vologda Institute of Law and Economics of the Federal Penitentiary Service  
leva\_308@mail.ru

### **О некоторых проблемах прокурорского надзора при возобновлении предварительного расследования**

#### **On some issues of Prosecutor's supervision at the resumption of the preliminary investigation**

***Аннотация:** В статье рассматриваются отдельные аспекты деятельности органов прокуратуры при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, связанные с проверкой законности и обоснованности вынесенных следователями постановлений о приостановлении предварительного расследования. Анализируются возникающие при этом в надзорной деятельности проблемы соблюдения прокурорами уголовно-процессуальных сроков проверки приостановленных уголовных дел, отмены прокурорами постановлений о приостановлении предварительного следствия, порядка принятия следователями дел к производству и установления сроков расследования при возобновлении уголовных дел.*

***Ключевые слова:** приостановление и возобновление следствия, срок следствия, прокурорский надзор*

***Annotation:** The article deals with certain aspects of the activities of the Prosecutor's office in the supervision of the procedural activities of the bodies of inquiry and preliminary investigation, related to the verification of the legality and validity of the decisions made by the investigators to suspend the preliminary investigation. Analyses arising from this oversight, problems of compliance by the prosecutors of the criminal procedure timing check suspended criminal cases, the abolition of prosecutors decisions on suspension of the preliminary investigation, making the investigators of the cases for trial and establish the timing of the investigation and the resumption of criminal cases.*

***Keyword:** suspension and resumption of investigation, term of*

## *investigation, Prosecutor's supervision*

В деятельности органов прокуратуры Российской Федерации надзор за исполнением законов органами, осуществляющими дознание и предварительное следствие занимает одно из приоритетных направлений, принимая во внимание значимость борьбы с преступностью, в особенности на фоне происходящих в последние время политических, социальных и экономических преобразований. Данные преобразования коснулись, в том числе, сферы уголовного судопроизводства. Следует отметить, что не все происходящие в последние годы изменения уголовно-процессуального законодательства по расследованию уголовных дел и прокурорского надзора на данном направлении однозначно воспринимаются учеными и практиками. Справедливым представляется мнение Силкина В.П. и Лодкина А.Е. о том, что по УПК РСФСР прокурор являлся, по сути, процессуальным руководителем предварительного расследования, а после вступления в силу УПК РФ в 2001 году стал фигурой во многом «наблюдающим» за расследованием. [ 5, с-165]

Значительное ограничение полномочий прокурора с 2001 года привело к тому, что реальными процессуальными правами, которыми можно повлиять на ход и результаты следствия, он стал обладать только на завершающих этапах расследования после вынесения следователями постановлений о приостановлении следствия или прекращении уголовного дела либо при поступлении к прокурору уголовного дела с обвинительным заключением. Отсутствие постоянного прокурорского надзора за работой следователей непосредственно в процессе расследования, неравноценная замена его ведомственным процессуальным контролем негативно сказывается на качестве предварительного следствия. О повсеместном ухудшении качества следствия неоднократно отмечал Генпрокурор РФ Чайка Ю.Я., в том числе в своем докладе Федеральному Собранию РФ 18.04.2018. [1]

О неудовлетворительном качестве предварительного расследования могут свидетельствовать отдельные показатели работы органов прокуратуры при осуществлении надзора за приостановлением уголовных дел. Так, в 2016 году по различным основаниям было приостановлено 983 355 уголовных дел. В том же году прокурорами отменено 453 260 постановлений о приостановлении, что составило 46,1%. В 2017 году приостановлено 886 786 дел, из которых отменено прокурорами 440 576 постановлений или 49,7%. За 10 месяцев 2018 приостановлено 659 958 дел, отменено уже 356 728 постановлений, т.е. более 54%. [6,7] Таким образом, на протяжении последних трех лет органами прокуратуры признаются незаконными и необоснованными практически каждое второе постановление о приостановлении при наличии тенденции к общему росту их количества. На этом фоне значение прокурорского надзора за качеством следствия только возрастает.

В тоже время существующие полномочия прокурора и порядок реагирования на незаконные и необоснованные решения следователей о приостановлении расследования в ряде случаев на практике вызывают отдельные проблемы. В уголовно-процессуальном законодательстве приостановлением предварительного следствия признается временный перерыв в производстве следственных действий, вызванных невозможностью подозреваемого (обвиняемого) участвовать в расследовании, либо иными обстоятельствами, которые препятствуют производству по уголовному делу. [9]

Перечень оснований приостановления установлен ст. 208 УПК РФ, а именно: когда лицо, подлежащее привлечению в качестве обвиняемого, не установлено; когда подозреваемый или обвиняемый скрылся от следствия либо место его нахождения не установлено по иным причинам; когда место нахождения подозреваемого или обвиняемого известно, однако реальная возможность его участия в уголовном деле отсутствует; в случае временного тяжелого заболевания подозреваемого или обвиняемого, удостоверенного медицинским заключением, препятствующим его участию в следственных и иных процессуальных действиях.

Возобновляется предварительное расследование, согласно п.п. 1 и 2 ч. 1 ст. 211 УПК РФ постановлением следователя, если основания приостановления отпали или возникла необходимость в проведении дополнительных следственных действий.

Федеральным Законом от 28.12.2010 ч. 1 ст. 211 УПК РФ была дополнена еще одним основанием возобновления расследования - отмена прокурором постановления о приостановлении предварительного следствия. Этим же Федеральным Законом введена ч.1.1, которая установила, что прокурор, признав постановление о приостановлении предварительного следствия незаконным или необоснованным обязан отменить его в срок не позднее 14 суток с момента получения материалов уголовного дела. Аналогичный срок был закреплен и в ст. 214 УПК РФ в части отмены прокурором постановлений о прекращении уголовного дела. [10]

С момента внесения в УПК РФ данного срока реализации прокурором своих полномочий у многих ученых и практиков возник справедливый вопрос о причинах и обоснованности установления данного срока, а также о возможности принятия прокурором решения об отмене постановления о приостановлении по истечении 14 дней, который актуален и сегодня.

В частности, В.А. Лазарева В.А., анализируя данный Закон высказывала мнение, что в случае истечения 14 суток прокурору необходимо обратиться к руководителю СО, который и отменяет это постановление, поскольку его полномочие законом не ограничено. [2]

Представляется более справедливым мнение Таболиной К.А., которая исходит из того, что ограничение полномочий прокурора определенным сроком отмены незаконного или необоснованного решения препятствует

законному производству по уголовному делу и является недопустимым. [8]

Следует заметить, что Конституционный Суд РФ, высказал свою правовую позицию относительно установленного в ч. 1 ст. 214 УПК РФ 14-дневного срока отметив, что он исчисляется с момента получения прокурором материалов прекращенного уголовного дела, которое может быть истребовано для проверки в рамках надзорной деятельности, а его истечение не влечет для прокурора запрета принять соответствующее решение, т.е. этот срок не является пресекательным, препятствующим осуществлению прокурором своих полномочий. [3] Однако на практике обоснованно вызывает сомнение правомерность применения данного решения Конституционного Суда РФ «по аналогии» к вопросам отмены не прекращенных, а приостановленных уголовных дел. И эти сомнения окончательно не разрешены.

Указанные положения УПК РФ о сроках отмены постановлений нашли свое закрепление в приказе Генпрокурора Российской Федерации – (далее – Приказ ГП РФ) от 28.12.2016 №286, согласно которому, кроме того, прокуроры обязаны вести соответствующий учет принимаемых решений о приостановлении следствия, а также обеспечить проверку и изучение материалов всех приостановленных уголовных дел в течение одного месяца со дня вынесения соответствующего постановления. [4]

Представляется, что наличие в УПК РФ указанного срока является излишним и заформализованным и подлежит отмене. В тоже время наличие его в Приказе ГП РФ является обоснованным, организующим надзорную деятельность прокурора на данном направлении.

Однако наибольшие проблемы на практике возникают при реализации прокурорами вышеуказанных полномочий по отмене постановлений.

Поскольку большинство уголовных дел приостанавливается в связи с неустановлением лица подлежащего привлечению в качестве обвиняемого либо за его розыском, то важным моментом при их возобновлении является установление срока следствия, так как приостановление дел по данным основаниям возможно только после истечения предусмотренного ст. 162 УПК РФ срока.

Решение вопроса об установлении срока расследования при возобновлении дела, исходя из положений ч. 6 ст. 162 УПК РФ, возлагается на руководителя того следственного органа (далее - СО), в производстве которого находится уголовное дело. При этом не имеет значения предыдущий срок расследования. В любом случае возобновления следствия руководитель СО вправе установить срок в пределах 1 месяца со дня поступления уголовного дела к следователю.

Что же происходит, когда постановление о приостановлении предварительного следствия отменяется прокурором?

Руководитель СО, получив уголовное дело с постановлением прокурора, передает его следователю, который должен вынести

постановление о возобновлении следствия, а также возбудить перед своим руководителем ходатайство об установлении процессуального срока.

Однако ни в УПК РФ, ни в приказах ГП РФ или иных ведомственных актах не содержится указания о тех сроках, в течение которых следователь обязан вынести постановление о возобновлении расследования. Только в ч. 6 ст. 162 УПК РФ содержится положение о том, что срок при возобновлении производства устанавливается со дня поступления дела к следователю. Что считать «днем поступления уголовного дела к следователю»? Дату его регистрации по журналам входящей корреспонденции, или дату передачи следователю с «визой» руководителя? На практике зачастую следователи считают таким днем дату принятия уголовного дела к производству, обосновывая это требованиями ст. 156 УПК РФ в части начала расследования с момента принятия уголовного дела к производству.

Следует заметить, что положения ст. 154 УПК РФ не конкретизируют обязанность принятия дела следователем к производству в случае возобновления приостановленного уголовного дела. Эта обязанность вытекает из формулировки ч. 2 данной статьи, согласно которой при поручении производства по уже возбужденному уголовному делу следователь обязан выносить постановление о принятии его к своему производству. В тоже время, принять приостановленное уголовное дело к производству без его возобновления также невозможно. То есть, все три процессуальных решения: о возобновлении следствия, о принятии дела к производству и об установлении срока расследования следователь принимает одновременно, как правило, единым постановлением. Когда и в какой срок он это должен сделать законодатель не определяет.

Таким образом, сроки принятия данных решений после отмены постановления о приостановлении расследования прокурором находятся в прямой зависимости от конкретного следователя, который может длительное время его не возобновлять.

Причины таких ситуаций могут быть различны. Это может являться следствием недобросовестного исполнения следователем своих служебных обязанностей. В отдельных ситуациях это может быть вызвано умышленными действиями, связанными с нежеланием увеличивать себе нагрузку, с манипулированием показателями работы по приостановленным делам и по иным причинам. В ряде случаев затягивание с возобновлением расследования может быть связано с истребованием материалов уголовного дела вышестоящим следственным органом в порядке процессуального контроля для его изучения.

В любом вышеуказанном, а также и в иных случаях, отсутствие конкретных сроков, обязывающих руководителя СО и самого следователя возобновить следствие, в случае отмены прокурором постановления о приостановлении может привести и приводит к нарушению требований ст. 6.1 УПК РФ в части соблюдения разумных сроков уголовного

судопроизводства. На это и ссылаются прокуроры в своих актах прокурорского реагирования при выявлении подобных нарушений. Но даже эти акты прокуроров не всегда можно признать бесспорными, поскольку понятие разумности срока носит субъективный и оценочный характер. Кроме того, единственным действенным актом прокурора в данной ситуации может являться только представление, которое вносится при наличии существенных нарушений. Но каковы критерии существенности при несвоевременном возобновлении следователем дела? Применяемые же на практике «требования», вытекающие из полномочий прокурора предусмотренных п. 3 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, следователями зачастую не воспринимаются, поскольку не имеют законодательного закрепления ни в УПК РФ, ни в ФЗ «О прокуратуре РФ» [11].

Как видится, устранение подобных пробелов возможно только путем внесения комплексных изменений в ряд статей УПК РФ регламентирующих полномочия прокурора (ст. 37 УПК РФ), следователя (ст.38 УПК РФ), руководителя СО (ст. 39 УПК РФ), сроки предварительного следствия (ст. 162 УПК РФ), возобновление приостановленного предварительного следствия (ст. 211 УПК РФ), разумный срок уголовного судопроизводства (ст. 6.1 УПК РФ), на основе обобщения и внимательной практической проработки.

Представляется, что данные изменения должны содержать обязанность руководителя СО и следователя обеспечить возобновление приостановленного уголовного дела, после его отмены прокурором, в течение 5 суток с момента поступления уголовного дела в соответствующий СО. Также должно быть предусмотрено право следователя, с согласия руководителя СО обжаловать решение прокурора вышестоящему прокурору и рассмотрение им соответствующего ходатайства с установлением каждому из них срока не более 5 суток. Данные изменения будут способствовать не только соблюдению разумных сроков уголовного судопроизводства, но и нормализации прокурорского надзора на данном направлении деятельности органов предварительного расследования.

#### ***Литература:***

1. Доклад Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 18.04.2018 // *Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1367434/> (дата обращения 11.12.2018)*

2. Лазарева В.А. Долгожданые изменения в статусе прокурора (Закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ) // *Уголовное судопроизводство. 2011. № 3.*

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2017 г. № 28-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений

Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина М.И. Бондаренко".  
<http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71709796/>

4. Приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2016 №286 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия» // СПС Консультант Плюс

5. Силкин В.П., Лодкин А.Е. Практика и проблемы прокурорского надзора за уголовно-процессуальной деятельностью органов предварительного расследования // Пробелы в Российском законодательстве. 2017. №5. С.164-167.

6. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-декабрь 2017 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/> (дата обращения 11.12.2018)

7. Статистические данные об основных показателях деятельности органов прокуратуры Российской Федерации за январь-октябрь 2018 г. // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1500132/> (дата обращения 11.12.2018)

8. Таболина К.А. Надзор прокурора за возбуждением и расследованием уголовных дел: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 228.

9. Уголовный процесс: учебник / под ред. Божьева В.П., 3-е изд., перераб и доп. М., Издательство Юрайт, 2011. С.279.

10. Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ (в ред. от 31.12.2017) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предварительного следствия» [Электронный ресурс]. Режим доступа:

[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_108566/1d180977d026edde9616ec2b675f597f5573a08e/#dst100264](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108566/1d180977d026edde9616ec2b675f597f5573a08e/#dst100264) (дата обращения 11.12.2018)

11. Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" ОТ 17.01.1992 №2202-1 [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/) (дата обращения 11.12.2018)

#### **Literature:**

1. The report of the Prosecutor General of the Russian Federation Yu.Ya. Chaika at a meeting of the Federation Council of Federal Assembly of the Russian Federation 18.04.2018//the Official site of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation [An electronic resource]. Access mode: <https://www.genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-1367434/>(date of the address 11.12.2018)

2. Lazareva V. A. *Long-awaited changes in the status of the prosecutor (Law of December 28, 2010 No. 404-FZ)//Criminal proceedings. 2011. No. 3.*
3. *Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 14, 2017 No. 28-P "On the case of check of constitutionality of separate provisions of the Code of Criminal Procedure of the Russian Federation in connection with the complaint of the citizen M.I. Bondarenko". <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71709796/>*
4. *Order of the Prosecutor General of the Russian Federation of 28.12.2016 No. 286 "About the organization of public prosecutor's supervision of procedural activity of bodies of preliminary investigation"//Union of Right Forces Consultant Plus*
5. *Silkin V. P., Lodkin A.E. Practice and problems of public prosecutor's supervision of criminal procedure activity of bodies of preliminary investigation//Gaps in the Russian legislation. 2017. No. 5. Page 164-167.*
6. *Statistical data on key performance indicators of bodies of prosecutor's office of the Russian Federation for January-December, 2017//the Official site of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation. [Electronic resource]. Access mode: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1336134/>(date of the address 11.12.2018)*
7. *Statistical data on key performance indicators of bodies of prosecutor's office of the Russian Federation for January-October, 2018//the Official site of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation. [Electronic resource]. Access mode: <https://genproc.gov.ru/stat/data/1500132/>(date of the address 11.12.2018)*
8. *Tabolina K.A. Supervision of the prosecutor of excitement and investigation of criminal cases: Yew.... edging. юпуд. sciences. M, 2015. Page 228.*
9. *Criminal proceedings: the textbook / under the editorship of Bozhyev V. P., the 3rd prod., the reslave and additional M., Yurayt Publishing house, 2011. Page 279.*
10. *The federal law of December 28, 2010 No. 404-FZ (in an edition of 31.12.2017) "About introduction of amendments to separate acts of the Russian Federation in connection with improvement of activity of bodies of preliminary investigation" [An electronic resource]. Access mode: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_108566/1d180977d026edde9616ec2b675f597f5573a08e/#dst100264](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108566/1d180977d026edde9616ec2b675f597f5573a08e/#dst100264) (date of the address 11.12.2018)*
11. *Federal law "About Prosecutor's Office of the Russian Federation" OF 17.01.1992 No. 2202-1 [Electronic resource]. Access mode: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_262/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/)(date of the address 11.12.2018)*