



# О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

## КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе гражданина Сулова Олега Борисовича на нарушение его конституционных прав частями первой, шестой и седьмой статьи 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации

город Санкт-Петербург

12 марта 2019 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи Н.В.Мельникова, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение жалобы гражданина О.Б.Сулова,

у с т а н о в и л :

1. Гражданин О.Б.Сулов оспаривает конституционность частей первой, шестой и седьмой статьи 148 «Отказ в возбуждении уголовного дела» УПК Российской Федерации.

Как следует из представленных материалов, 19 января 2015 года адвокат О.Б.Сулова обратился в отдел МВД России по Южнопортовому району города Москвы с заявлением о возбуждении уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного частью четвертой статьи 159 УК

Российской Федерации, утверждая о совершении в отношении своего доверителя мошеннических действий, причинивших ему ущерб в особо крупном размере. Принятое по данному заявлению решение об отказе в возбуждении уголовного дела было отменено прокурором с возвращением материалов для дополнительной проверки. В дальнейшем неоднократно выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые отменялись руководителем следственного органа и прокурором.

Лефортовский районный суд города Москвы постановлением от 24 июля 2018 года, вынесенным в порядке статьи 125 УПК Российской Федерации, отказал в удовлетворении требования адвоката О.Б.Суслова о признании незаконным очередного постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, поскольку это решение уже было отменено прокурором 18 июля 2018 года, но признал незаконным бездействие должностных лиц органа внутренних дел при рассмотрении заявления о преступлении, длящееся более трех с половиной лет, и руководителю следственного органа предписал устранить допущенные нарушения. Кроме того, Лефортовской межрайонной прокуратурой города Москвы 18 июля 2018 года внесено представление в адрес руководителя вышестоящего следственного органа о привлечении к дисциплинарной ответственности должностных лиц, допустивших нарушение закона при проведении доследственной проверки, и об усилении контроля за работой подчиненных. Однако 24 сентября и 9 ноября 2018 года следователем по материалам проверки вновь вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые отменены надзирающим прокурором как незаконные и необоснованные. Уголовное дело возбуждено лишь 10 декабря 2018 года.

Неконституционность частей первой, шестой и седьмой статьи 148 УПК Российской Федерации О.Б.Суслов усматривает в том, что содержащиеся в них нормы по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, позволяют руководителю следственного органа, следователю, органу дознания или дознавателю многократно, вплоть до истечения сроков давности привлечения к уголовной ответственности,

после признания процессуальных решений, принятых ими по заявлению о преступлении, незаконными и необоснованными вновь, без проведения дополнительных проверочных действий, выносить постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, аналогичные по содержанию ранее вынесенным и отмененным, что приводит к нарушению прав потерпевшего от преступления, лишая его судебной защиты, снимает с государства в лице правоохранительных органов обязанность по расследованию и раскрытию преступлений, приводит к незаконному освобождению от уголовной ответственности виновных лиц.

По мнению заявителя, оспариваемые им законоположения противоречат статьям 17 (части 1 и 2), 45 (часть 1), 46 (часть 1), 47 (часть 1) и 52 Конституции Российской Федерации.

2. Как следует из Конституции Российской Федерации, ее статей 1 (часть 1), 2, 4 (часть 2), 15, 17–19, 46 (части 1 и 2), 52 и 118 (часть 1), право каждого на судебную защиту, на справедливое судебное разбирательство дела в разумный срок относится к основным неотчуждаемым правам и свободам человека, выступает гарантией всех других прав и свобод и предполагает эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, а также служит неотъемлемой составляющей права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью на доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба. Приведенным конституционным требованиям корреспондируют положения Декларации основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребления властью (принята 29 ноября 1985 года Резолюцией 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН) о том, что лица, которым был причинен вред в результате деяния, нарушающего национальные уголовные законы, имеют право на доступ к механизмам правосудия и скорейшую компенсацию за нанесенный им ущерб в соответствии с национальным законодательством, а судебные и административные процедуры должны отвечать их потребностям (пункты 1, 4 и 6).

Государство как субъект, призванный обеспечивать права потерпевших, реализует соответствующую конституционную обязанность, устанавливая конкретные процедуры, в том числе вводя систему мер, позволяющих в своей совокупности организовать судебную защиту, основанную на конституционных принципах правосудия, предполагающих неукоснительное следование правилам уголовного судопроизводства и своевременность защиты прав и законных интересов участвующих в деле лиц. Требование разумного срока разрешения дел отражает важнейший общественный запрос на эффективное и рациональное правосудие (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 19 июля 2011 года № 17-П) и включает предоставление потерпевшим самой возможности доступа к правосудию посредством использования механизмов уголовно-процессуального регулирования, закрепляющих обязанность органов предварительного расследования при выявлении признаков преступления возбуждать уголовные дела, осуществлять от имени государства уголовное преследование по делам публичного и частно-публичного обвинения, обеспечивая тем самым неотвратимость ответственности виновных и защиту прав лиц, пострадавших от преступлений. Невыполнение или ненадлежащее выполнение данной обязанности, выражающееся, в частности, в длительном затягивании решения вопроса о возбуждении уголовного дела, в неоднократных прерывании и возобновлении проверки по заявлению о преступлении, приводит к нарушению разумного срока рассмотрения дела и ограничению доступа потерпевших к правосудию (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июня 2013 года № 14-П и от 11 ноября 2014 года № 28-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2005 года № 477-О, от 17 октября 2006 года № 425-О, от 17 июля 2007 года № 610-О-О, от 21 февраля 2008 года № 133-О-О и от 28 июня 2012 года № 1258-О).

Исходя из предписаний статей 2, 18 и 45 (часть 1) Конституции Российской Федерации о том, что государственная защита прав и свобод

человека и гражданина гарантируется и что именно они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и обеспечиваются правосудием, уполномоченные лица обязаны принимать в предусмотренных процессуальных формах все зависящие от них меры к тому, чтобы установить обстоятельства происшедшего, определить формальные основания для начала публичного уголовного преследования от имени государства в связи с совершенным преступным деянием и, соответственно, для последующих процессуальных действий органов дознания и предварительного следствия, на которые возлагаются обязанности по раскрытию преступлений, изобличению виновных, формулированию обвинения и его обоснованию, для того чтобы уголовное дело могло быть передано в суд, разрешающий его по существу и тем самым осуществляющий правосудие (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2000 года № 1-П и от 25 июня 2013 года № 14-П).

Европейский Суд по правам человека, оценивая соблюдение прав потерпевших от преступлений, указал, что обязанность расследовать – это не требование получить результат, но необходимость принять меры. Не каждое расследование должно быть непременно успешным или подтверждать изложенные потерпевшим факты, однако оно должно в принципе вести к выяснению обстоятельств дела и, если сообщение о преступлении оказалось обоснованным, – к наказанию виновных. Исследование заслуживающих внимания сведений должно быть тщательным, т.е. власти в каждом случае должны, используя все разумные и доступные им меры, предпринимать серьезную попытку установить, что произошло, не прибегая к поспешным или беспочвенным выводам с целью прекратить расследование (постановление от 24 июля 2008 года по делу «Владимир Романов против России», решение от 11 октября 2011 года по делу «Алоян и Надрян против России» и др.).

3. Учитывая потребность в обеспечении потерпевшим доступа к механизмам правосудия, в использовании действенных средств

процессуальной защиты, своевременность которой является одним из факторов, определяющих эффективность раскрытия преступлений, в восстановлении нарушенных прав потерпевших, чьи интересы в уголовном судопроизводстве в значительной степени связаны с разрешением вопроса о правильном применении уголовного закона, законодатель закрепил в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации соответствующие обязанности. Так, дознаватель, орган дознания, следователь, руководитель следственного органа должны принять, проверить сообщение о любом совершенном или готовящемся преступлении и в пределах своей компетенции принять по нему решение в срок не позднее трех суток со дня поступления сообщения; этот срок может быть продлен руководителем следственного органа, начальником органа дознания до десяти суток, а при необходимости производства документальных проверок, судебных экспертиз и иных подобных действий руководитель следственного органа, прокурор вправе продлить его до тридцати суток (части первая и третья статьи 144 данного Кодекса). При наличии предусмотренных статьей 140 УПК Российской Федерации повода и основания орган дознания, дознаватель, руководитель следственного органа, следователь в пределах своей компетенции возбуждают уголовное дело (статьи 146 и 147 данного Кодекса). В каждом случае обнаружения признаков преступления прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные уголовно-процессуальным законом меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в его совершении (часть вторая статьи 21 данного Кодекса).

Проверка сообщения о преступлении и возбуждение уголовного дела представляют собой начальную, самостоятельную стадию уголовного процесса, в ходе которой устанавливается наличие или отсутствие самого основания к возбуждению дела – достаточных данных, указывающих на признаки именно преступления. На этом этапе определяются обстоятельства, исключающие возбуждение дела, дается юридическая квалификация содеянного, принимаются меры по предотвращению или пресечению

преступления, закреплению его следов, обеспечению последующего расследования и рассмотрения дела согласно правилам подследственности и подсудности (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 2000 года № 1-П).

Отказ же в возбуждении уголовного дела возможен при наличии указанных в части первой статьи 24 УПК Российской Федерации оснований. По смыслу правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации, постановление об отказе в возбуждении уголовного дела должно основываться на достоверных сведениях, которые могут быть проверены в предусмотренном уголовно-процессуальным законом порядке, – иное свидетельствовало бы о произвольности выводов должностного лица относительно вероятного события преступления и об ограничении возможности заинтересованных лиц оспорить это процессуальное решение прокурору, руководителю следственного органа или в суд (статьи 124 и 125, часть пятая статьи 148 данного Кодекса). Лицо, по чьему заявлению о преступлении вынесено постановление об отказе в возбуждении дела, вправе знакомиться с материалами, послужившими основанием для его вынесения (постановления от 6 ноября 2014 года № 27-П и от 23 ноября 2017 года № 32-П; определения от 6 июля 2000 года № 191-О, от 19 февраля 2003 года № 78-О, от 29 сентября 2011 года № 1251-О-О, от 18 октября 2012 года № 1906-О и от 26 октября 2017 года № 2276-О).

3.1. Признав постановление органа дознания, дознавателя об отказе в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор, как должностное лицо, надзирающее за исполнением законов органами, осуществляющими предварительное расследование (глава 3 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»), отменяет его и направляет соответствующее постановление начальнику органа дознания со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения. Признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее пяти суток с момента получения материалов проверки

сообщения о преступлении отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами незамедлительно направляет руководителю следственного органа. Признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, соответствующий руководитель следственного органа отменяет его и возбуждает уголовное дело либо направляет материалы для дополнительной проверки со своими указаниями, устанавливая срок их исполнения.

Такая возможность отмены прокурором и руководителем следственного органа постановления об отказе в возбуждении уголовного дела с направлением материалов для дополнительной проверки связана с реализацией конституционно значимых целей уголовного судопроизводства и предусмотрена частью шестой статьи 148 УПК Российской Федерации, по смыслу которой во взаимосвязи с частью четвертой статьи 21, статьями 37 и 39 данного Кодекса требования, указания, поручения прокурора, руководителя следственного органа, обусловленные отменой постановления об отказе в возбуждении уголовного дела как незаконного или необоснованного, обязательны для незамедлительного исполнения соответствующим руководителем следственного органа, следователем, органом дознания и дознавателем. Дополнительная проверка сообщения о преступлении предполагает проведение следственных и иных процессуальных действий, направленных на собирание доказательств и установление обстоятельств события, в связи с которым поступило это сообщение, позволяющих дать ему обоснованную и квалифицированную оценку на предмет наличия или отсутствия признаков преступления, что необходимо для решения вопроса о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела, как это следует из статей 21, 140, 146 и 148 УПК Российской Федерации.



Иное свидетельствовало бы о прямом и умышленном нарушении требований уголовно-процессуального закона, о злоупотреблении должностными полномочиями, о неисполнении или ненадлежащем исполнении должностными лицами своих процессуальных обязанностей, о недобросовестном или небрежном их отношении к службе, а значит, о причинении вреда интересам правосудия, правам потерпевшего, гарантируемым статьями 45 (часть 1), 46 (часть 1), 52 и 53 Конституции Российской Федерации и охраняемым, кроме прочего, нормами уголовного закона, в частности статьями 285, 286, 293 и 316 УК Российской Федерации.

3.2. Как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в том числе в Постановлении от 21 декабря 2011 года № 30-П, отсутствие возможности исправить последствия ошибочного решения органа, осуществляющего уголовное преследование, не согласуется с универсальным правилом эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости. Необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела ограничивает право на доступ к правосудию, а потому статья 125 УПК Российской Федерации прямо относит постановление органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела и о прекращении уголовного дела – как способное затруднить такой доступ, причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства – к решениям, подлежащим оспариванию в судебном порядке. Судья, признав отказ в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, выносит соответствующее постановление, направляет его для исполнения руководителю следственного органа или начальнику органа дознания и уведомляет об этом заявителя (часть седьмая статьи 148 данного Кодекса).

По смыслу статьи 125 УПК Российской Федерации, не исключается рассмотрение судом в установленном ею порядке в пределах полномочий, вытекающих из природы судебного контроля на стадии предварительного

расследования, и жалоб, касающихся неэффективности проверки сообщения о преступлении и расследования, если такая неэффективность является следствием ненадлежащих действий (бездействия) и решений соответствующих должностных лиц, что может выражаться, помимо прочего, в недостаточности принимаемых ими мер. Рассматривая жалобу по правилам названной статьи, суд не должен, во избежание искажения сути правосудия, ограничиваться лишь исполнением формальных требований уголовно-процессуального закона и отказываться от оценки наличия или отсутствия законного повода и основания для возбуждения уголовного дела, фактической обоснованности обжалуемых действий (бездействия) и решений. Такая оценка закономерно включает в себя и полномочия суда исследовать материалы, обусловившие отказ в возбуждении уголовного дела. Суд обязан проверить, учел ли орган предварительного расследования все обстоятельства, включая указанные в жалобе, которые могли существенно повлиять на его выводы, а также исследовал ли он эти обстоятельства вообще. Иное делало бы невозможной оценку судом законности и обоснованности постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, ставило бы решение суда по этому вопросу в зависимость от позиции стороны обвинения, свидетельствовало бы о неопровержимой презумпции законности, обоснованности и мотивированности принятого ею процессуального решения, об окончательности и неоспоримости ее выводов относительно обстоятельств, послуживших причиной обращения с заявлением о преступлении, относительно квалификации деяния и выбора основания для отказа в возбуждении уголовного дела, противоречило бы целям уголовного судопроизводства, роли суда как органа правосудия (определения Конституционного Суда Российской Федерации от 12 апреля 2018 года № 867-О и от 29 января 2019 года № 14-О).

Проверка судом законности и обоснованности действий (бездействия) и решений органов и должностных лиц, осуществляющих уголовно-процессуальное производство, предполагает и полномочие суда

указать на конкретные нарушения, которые ими допущены и которые они обязаны устранить. Невыполнение данной обязанности может служить основанием не только для обжалования соответствующих действий (бездействия) прокурору или в суд, но и для принятия мер ответственности за неисполнение судебного решения (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 ноября 2017 года № 30-П; определения Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2004 года № 464-О, от 23 июня 2005 года № 299-О, от 27 января 2011 года № 99-О-О и от 18 июля 2017 года № 1545-О).

Вместе с тем существующее законодательное регулирование не предполагает возбуждения судом уголовных дел публичного и частно-публичного обвинения и не предоставляет прокурору полномочие самостоятельно возбудить уголовное дело при выявлении признаков преступления. Кроме того, законом не регламентировано максимальное число отмен решения об отказе в возбуждении уголовного дела и не предусмотрен предельный срок дополнительных проверок, проводимых в связи с такой отменой. Следовательно, не исключено – как это имело место в деле О.Б.Суслова – неоднократное вынесение решения об отказе в возбуждении уголовного дела по одному и тому же сообщению о преступлении даже в том случае, когда неправомерность аналогичных решений уже констатирована прокурором или судом либо судом установлено незаконное бездействие при рассмотрении этого сообщения. Однако в подобной ситуации, хотя выбор способа устранения допущенных нарушений и относится к компетенции должностных лиц органов предварительного следствия (пункт 3 части второй статьи 38 и пункт 3 части первой статьи 39 УПК Российской Федерации), они в силу приведенных позиций Конституционного Суда Российской Федерации не должны повторно отказывать в возбуждении уголовного дела на основе тех же фактических обстоятельств, с опорой на те же материалы проверки сообщения о преступлении. После устранения выявленных нарушений им надлежит вновь оценить как фактическую, так и правовую сторону дела и принять новое

процессуальное решение, которое должно быть законным, обоснованным и мотивированным.

Иное свидетельствовало бы о невыполнении или ненадлежащем выполнении органами уголовного преследования своей процессуальной обязанности по проверке сообщения о преступлении, вело бы к утрате следов преступления, к снижению эффективности или даже к невозможности проведения следственных действий по собиранию доказательств, лишало бы заинтересованных лиц, которым запрещенным уголовным законом деянием причинен физический, имущественный или моральный вред, не только права на судопроизводство в разумный срок, но и права на эффективную судебную защиту.

4. Таким образом, оспариваемые положения статьи 148 УПК Российской Федерации, применяемые в системном единстве с иными нормами данного Кодекса, не предполагают право уполномоченных органов и должностных лиц разрешать вопрос об отказе в возбуждении уголовного дела без проведения следственных и иных процессуальных действий, направленных на собирание доказательств и установление обстоятельств события, в связи с которым поступило сообщение о преступлении, позволяющих дать ему обоснованную и квалифицированную оценку на предмет наличия или отсутствия признаков преступления, что необходимо для решения вопроса о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовного дела. Тем более положения названной статьи не предполагают повторное – после отмены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела прокурором, руководителем следственного органа или судом – вынесение такого постановления без проведения дополнительной проверки сообщения о преступлении, без выполнения требований и указаний прокурора или руководителя следственного органа, без устранения нарушений закона, на которые указал суд. При этом руководитель следственного органа, следователь, орган дознания и дознаватель не вправе повторно принимать решение об отказе в возбуждении уголовного дела на основе тех же фактических обстоятельств, с опорой на те же материалы проверки

сообщения о преступлении, а обязаны после устранения выявленных нарушений вновь оценить как фактическую, так и правовую сторону дела и принять новое процессуальное решение, учитывая, что основанием для возбуждения уголовного дела является наличие данных, указывающих на признаки преступления, и такие сведения, собранные в предусмотренном уголовно-процессуальным законом порядке, должны быть достаточными и достоверными.

То обстоятельство, что федеральный законодатель предусмотрел ряд процессуальных механизмов, которые призваны способствовать принятию законного и обоснованного решения по сообщению о преступлении и обязательность которых обеспечивается в том числе нормами уголовного закона, не исключает его право в рамках предоставленных ему полномочий принять дополнительные меры законодательного регулирования, направленные на повышение гарантий прав граждан при разрешении вопроса о возбуждении уголовного дела.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Признать жалобу гражданина Сулова Олега Борисовича не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесения предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» итогового решения в виде постановления.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)) и в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации

№ 578-О



В.Д.Зорькин