Тутикова Ирина Алексеевна. Внесудебный порядок рассмотрения жалоб участников уголовного судопроизводства (в порядке ст.124 УПК РФ): диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.09 / Тутикова Ирина Алексеевна;[Место защиты: Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации].- Нижний, 2016.- 235 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Теоретические основы исследования правового института вне судебного порядка рассмотрения жалоб участников уголовного судопроиз водства .16**

1. Развитие мировоззренческой идеи (принципа) обжалования в уголовном судопроизводстве России 16

2. Внесудебная жалоба в современном отечественном уголовном судопроизводстве: понятие и признаки 45

3. Общие правила обжалования действий (бездействия) и решений органов предварительного расследования и прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса 71

**Глава 2. Содержание порядка рассмотрения жалоб в досудебных стади ях уголовного судопроизводства 98**

1. Предмет обжалования заявителем действий (бездействия) и решений должностных лиц органов уголовного преследования в порядке ст. 124 УПК РФ и его классификация .98

2. Сравнительно-правовой анализ института рассмотрения жалоб участников на досудебных стадиях уголовного судопроизводства в странах СНГ, Грузии, Балтии 126

3. Совершенствование уголовно-процессуального порядка рассмотрения и разрешения жалоб в порядке статьи 124 УПК РФ 144

Заключение .172

Список литературы 177

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Право на обжалование является одним из принципов уголовного судопроизводства и реализуется на всех стадиях уголовного процесса. Действующий Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации предусматривает возможность обращения заинтересованного лица с жалобой на действия (бездействие) и решения должностных лиц, осуществляющих предварительное расследование, к руководителю следственного органа, к прокурору или в суд. Несмотря на приоритетность института судебной жалобы, правовой механизм обжалования действий (бездействия) и решений органов, осуществляющих досудебное производство по уголовному делу, в иные контрольно-надзорные инстанции достаточно значим. Так, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации, только в первом полугодии 2015 года прокурорами в рамках надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина выявлено 3,1 млн нарушений законов. Из них 1,9 млн составили нарушения законов в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина, 452 тыс. - в сфере соблюдения прав и интересов несовершеннолетних . Согласно обзору МВД России «О рассмотрении обращений граждан и организаций в органах внутренних дел Российской Федерации в 2014 году» количество обращений граждан в связи с недостатками работы следственных подразделений возрос-ло на 20,1% (с 39 176 до 47 043) .

Существующая тенденция к увеличению поступления жалоб от участников уголовного процесса имеет две стороны. С одной стороны, эта позитивная тенденция свидетельствует о возрастании активности участников уголовного судопроизводства, которые отстаивают свои права и законные интересы. С другой стороны, это позволяет сделать вывод, что законные права и свободы лиц, вовлеченных в уголовно-процессуальные отношения, часто на-

1 URL:

2 URL:macija\_o\_rassmotrenii\_obrashhenij

4 рушаются должностными лицами, которые призваны их оберегать, что не может не вызывать опасения.

В последнее время заявители часто обращаются напрямую в высшие ведомственные и надзорные инстанции, минуя контрольно-надзорные структуры субъектов Российской Федерации. Это обстоятельство свидетельствует о недоверии граждан к должностным лицам, в чьем оперативном ведении находятся вопросы по рассмотрению и разрешению правового конфликта, возникшего в связи с производством по уголовному делу. Недостатки процедуры рассмотрения жалоб во внесудебном порядке являются причиной повторного обращения граждан за помощью о восстановлении нарушенных прав в судебные органы. Указанное обстоятельство подтверждается данными о результатах судебного контроля, полученными в ходе диссертационного иссле-

1 дования .

Все это свидетельствует о том, что правовой механизм принесения и рассмотрения жалоб участников уголовного судопроизводства в порядке, регламентированном статьей 124 УПК РФ, при всей его востребованности на практике имеет существенные конструктивные недостатки, снижающие его эффективность, что создает актуальную проблему, представляющую значительный научный интерес.

**Степень научной разработанности темы исследования.** В уголовно-процессуальной литературе проблемам обжалования уделялось значительное внимание в работах В.А. Азарова, С.Г. Березовской, СВ. Белобородова, В.П. Божьева, В.Л. Будникова, А.Д. Бойко, Л.А. Воскобитовой, Б.Я. Гаврило-ва, Н.А. Громова, Н.В. Григорьева, СП. Ефимичева, В.М. Жуйкова, В.П. Ка-шепова, Н.Н. Ковтуна, Н.А. Колоколова, Э.Ф. Куцевой, В.А. Лазаревой, A.M. Ларина, В.М. Лебедева, В.И. Летучих, Л.М. Лукьяновой, П.А. Лупин-ской, Л.Н. Масленниковой, Н.П. Митрохина, Т.Н. Морщаковой, Т.Н. Мос-

1**т»** **„** **„** **„** **„** **тт тт**

Результаты проведенного нами правового мониторинга применения судами г. И. Новгорода средств правовой защиты в порядке ст. 125 УПК РФ показали, что каждая четвертая жалоба, по которой в порядке ст. 124 УПК РФ было отказано в удовлетворении, изначально являлась законной и обоснованной и должна была быть удовлетворена во внесудебном порядке.

5 кальковой, А.А. Петуховского, В.И. Ремнева, Н.Н. Розина, В.М. Савицкого, М.С. Строговича, В.Т. Томина, Ю.В. Францифорова, А.А. Чувилева, Н.А. Якубович и других ученых-процессуалистов.

В последние годы пристальное внимание проблемам обжалования в уголовном процессе уделяли А.Н. Артамонов (2003 г.), О.А. Максимов (2005 г.), Н.С. Курышева (2008 г.), Е.К. Антонович (2009 г.), В.В. Сидоров (2009 г.), А.И. Лалиев (2011 г.).

Научный интерес этих исследователей в основном был сосредоточен на общих вопросах правового института обжалования в уголовном судопроизводстве с акцентом на проблемах развития форм и процедур судебного контроля за действиями (бездействием) и решениями должностных лиц органов уголовного преследования, поэтому труды ученых-процессуалистов, работавших в данном направлении, не исчерпали всех вопросов, касающихся порядка внесудебного рассмотрения жалоб участников уголовного процесса, регламентированного статьей 124 УПК РФ.

Так, например, неразрешенными остались проблемы правового противодействия злоупотреблению правами со стороны участников уголовного процесса, использующих правовой институт обжалования для дезорганиза-ции работы правоохранительных органов и суда.

В связи с этим значительный научный интерес представляет проблема определения оснований, по которым возможна повторная подача жалобы в один и тот же контрольно-надзорный орган. Кроме того, оставалось неясным, относится ли процедура внесудебного рассмотрения жалоб к сфере уголовно-процессуального регулирования или же она выходит за ее пределы.

Еще одной проблемой применения положений статьи 124 УПК РФ является недостаточно четкое правовое регулирование этой процедуры. Пола-гаем, что она должна быть доступной и понятной для того, кто обращается за восстановлением своих нарушенных прав и законных интересов.

**Объектом диссертационного исследования** являются уголовно-процессуальные отношения, складывающиеся между участниками уголовно-

6 го процесса в связи с подачей, рассмотрением и разрешением жалоб в порядке, регламентированном статьей 124 УПК РФ.

**Предмет исследования** составили уголовно-процессуальные нормы, регулирующие внесудебный порядок рассмотрения жалоб участников уголовного судопроизводства, правоприменительная деятельность участников процедур обжалования, рассмотрения и разрешения компетентными государственными органами жалоб участников досудебного производства по уголовному делу, а также научные труды по уголовному процессу и другим смежным отраслям знаний, относящиеся к данной проблематике.

**Цель исследования** состоит в разработке такой внесудебной формы разрешения жалоб контрольно-надзорными инстанциями, существующими внутри системы обвинительно-следственной власти, которая позволит повысить эффективность и качество защиты прав, свобод и законных интересов участников досудебного производства по уголовному делу и оптимизировать процедуру перехода на судебный порядок их дальнейшего разрешения.

Данная цель конкретизируется постановкой и решением следующих задач**:**

изучить становление и развитие мировоззренческой идеи (принципа) подачи, рассмотрения и разрешения жалоб участников уголовного судопроизводства в отечественном уголовном процессе;

провести сравнительно-правовой анализ процессуального института обжалования в досудебных стадиях уголовного процесса, регламентированного в уголовно-процессуальном законодательстве стран СНГ, Грузии и государств Балтии;

сформулировать понятие жалобы, поступающей во внесудебном порядке, определить ее сущность, содержание, предмет, а также возможные разновидности;

проанализировать правовой статус субъектов этой процедуры;

- исследовать процессуальный порядок внесудебного рассмотрения  
жалоб участников уголовного судопроизводства;

рассмотреть контрольно-надзорное производство в общем правовом механизме обеспечения гарантий прав, свобод и законных интересов участников уголовного процесса;

выявить и классифицировать наиболее типичные случаи, по поводу которых участники уголовного процесса обращаются с жалобами в порядке статьи 124 УПК РФ;

определить алгоритм внесудебного рассмотрения и разрешения жалоб должностными лицами органов уголовного преследования и его правовые последствия в стадиях уголовного процесса;

разработать систему предложений по совершенствованию уголовно-процессуального законодательства, регулирующего внесудебный порядок разрешения жалоб на действия (бездействие) и решения органов, ведущих досудебное производство по уголовному делу.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что автором впервые осуществлено комплексное систематизированное изучение существующего контрольно-надзорного механизма по обеспечению прав, свобод и законных интересов личности в досудебном производстве в части внесудебного порядка рассмотрения жалоб участников уголовного процесса, предусмотренного статьей 124 УПК РФ.

На основе изучения действующего уголовно-процессуального законодательства, следственной и судебной практики субъектов Российской Федерации автор пришел к однозначному выводу о необходимости существования внесудебного порядка рассмотрения жалоб исключительно в сфере уголовно-процессуального регулирования. В связи с этим, учитывая современные научные подходы к сущности уголовного судопроизводства, автор предлагает новые научно обоснованные определения основных процессуально-правовых понятий, используемых в сфере регулирования внесудебного порядка рассмотрения жалоб участников уголовного процесса.

В работе впервые сформулированы предложения, которые позволят сделать процедуру разрешения жалоб во внесудебном порядке доступной и

8 понятной для лиц, обращающихся за восстановлением своих нарушенных прав и законных интересов в досудебных стадиях уголовного процесса. Это, в частности, достигается за счет сокращения круга должностных лиц, в чьи обязанности входит рассмотрение жалоб участников уголовного процесса; определения конкретных временных пределов подачи жалобы; установления критериев, указывающих на необоснованность внесудебной жалобы лица, вовлеченного в уголовно-процессуальные правоотношения; новых формулировок по детальной нормативно-правовой регламентации порядка применения этого процессуального института.

Все предложения представлены и развиты в положениях, выносимых на защиту.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в разрешении ряда дискуссионных проблем, связанных с пониманием правовой природы института внесудебного обжалования, а также рассмотрения и разрешения жалоб участников уголовного судопроизводства прокурором и руководителем следственного органа, его места в общем правовом контрольно-надзорном механизме, действующем на досудебных стадиях уголовного процесса. Внесен существенный вклад в разработку учения об уголовно-процессуальных гарантиях прав личности, а также об обвинительно-следственной власти и совершенствовании ее системы сдержек и противовесов.

Основные теоретические положения, выводы, рекомендации и предложения автора могут быть применены для совершенствования уголовно-процессуального законодательства, в практической деятельности дознавателей, следователей и судей.

Содержащиеся в диссертации положения и выводы теоретического характера могут быть использованы в лекционных курсах, а также при составлении учебных программ и спецкурсов в высших учебных заведениях.

**Практическая значимость диссертационных результатов** состоит в выработке рекомендаций по совершенствованию правового механизма разрешения жалоб в досудебном порядке, урегулированном статьей 124 УПК РФ.

Выводы, полученные по результатам обобщения правоприменительной практики, и разработанные рекомендации могут найти применение в практической деятельности полиции, других правоохранительных органов. Озна-комление с этими рекомендациями позволит должностным лицам, в чьи обя-занности входит рассмотрение такого рода жалоб участников уголовного су-допроизводства, обратить внимание на правильность подготовки ответа заявителю по жалобе. Результаты обобщения практики по наиболее частым предметам обжалования позволяют показать следователям и дознавателям, как избежать ошибок при проведении следственных действий и не дать оснований для жалоб со стороны граждан, вовлеченных в уголовно-процессуальные отношения. Кроме того, практическая значимость диссерта-ционных результатов связана с решением вопроса о повышении качества и ответственности при рассмотрении жалоб в порядке статьи 124 УПК РФ и минимизации их поступления в суд в порядке статьи 125 УПК РФ.

Результаты исследования могут быть включены в учебный процесс юридических вузов и факультетов при изучении курса «Уголовно-процессу-альное право»; программы профессиональной переподготовки и повышения квалификации практических работников; использоваться в учебно-методи-ческой работе; дальнейших научных исследованиях по данной проблематике.

**Методология и методы диссертационного исследования.** Методологическая база диссертационного исследования представлена диалектико-материалистическим методом познания; общенаучными методами (истори-ческий, анализ и синтез), а также частнонаучными методами получения нового знания (сравнительно-правовой, формально-логический, статистический, социологический).

**Основные положения, выносимые на защиту.**

1. Авторское понятие жалобы, поступающей на стадии возбуждения уголовного дела или предварительного расследования, как процессуального документа (разновидности письменного или устного обращения участников уголовного процесса, иных физических или юридических лиц), адресованно-

10 го прокурору, содержащего возражение на действия (бездействие) или решения следователя, дознавателя, руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания или прокурора, которыми заявителю было причинено действительное либо мнимое нарушение прав, свобод и законных интересов, и требование по их восстановлению.

В целях создания единообразного несудебного порядка подачи и разрешения жалоб участников досудебного производства по уголовному делу пред-лагается закрепить в УПК РФ данное определение анализируемой жалобы.

1. Вывод о том, что необходимо ликвидировать полномочие руководителя следственного органа по рассмотрению жалоб участников уголовного судопроизводства на досудебных стадиях. Этот вывод подтверждается статистическими данными, свидетельствующими о повторности обращения с аналогичными жалобами после отказа их удовлетворения руководителем следственного органа, в органы прокуратуры (или в суд).
2. Все жалобы в уголовном судопроизводстве имеют общую природу. Жалобы, подаваемые в порядке статьи 124 УПК РФ прокурору, должны от-вечать определенным требованиям и критериям так же, как жалобы, пода-ваемые в апелляционном, кассационном и надзорном производствах. Следует закрепить в УПК РФ требования, предъявляемые ко всем видам жалоб, а также право субъектов разрешения жалоб возвращать жалобу заявителю в связи с нарушением установленных требований.

**Л \ 7ТТТУ П/-Т\* "** 1

В связи с этим диссертант предлагает дополнить УПК РФ статьей 123 «Требования, предъявляемые к жалобам участников уголовного процесса» следующего содержания: «1. Жалоба может быть подана прокурору через должностное лицо органа предварительного расследования, чьи действия (бездействие) и решения обжалуются. В этом случае они обязаны в течение суток направить поступившую жалобу со своими объяснениями прокурору. 2. Заявитель, его защитник, адвокат, представитель, законный представитель вправе знакомиться с материалами уголовного дела для подготовки обоснования жалобы. За исключением сведений, составляющих государственную

11 тайну. 3. Жалоба обязательно должна быть зарегистрирована. Об этом заявителю должно быть выдано соответствующее уведомление. 4. Лицо, подавшее жалобу, вправе ее отозвать. Отзыв жалобы не может препятствовать повторному обжалованию. 5. Поданная жалоба не приостанавливает производство обжалуемого действия или выполнение обжалуемого решения, если это не посчитают нужным сделать должностные лица органов предварительного расследования, чьи действия (бездействие) и решения обжалуются. 6. Жалоба может быть возвращена заявителю в случаях: 1) жалобу подало лицо, которое не имеет на это право; 2) жалоба не отвечает установленным настоящим Кодексом требованиям; 3) жалоба подана не уполномоченному на ее рассмотрение должностному лицу. 7. Копия постановления о возвращении жалобы незамедлительно направляется заявителю вместе с жалобой и всеми приложенными к ней материалами. После устранения недостатков жалоба может быть подана снова».

1. Автор предлагает дополнить главу 8 УПК РФ «Иные участники уголовного судопроизводства» новым участником - «заявитель жалобы», что позволит наделить его правами, обязанностями участника уголовного процесса и определить степень его ответственности в случае дачи заведомо ложных сведений. Заявителем жалобы может быть не только лицо, вовлеченное в уголовно-процессуальные отношения и имеющее личный интерес, но и лицо, действующее от имени участника уголовного процесса, чьи права и свободы нарушены. Такими лицами могут быть защитники, адвокаты, представители, законные представители, уполномоченные по правам человека.
2. Лицо, подавшее жалобу, должно быть предупреждено об уголовной ответственности за предоставление заведомо ложных сведений.
3. Юридические лица, чьи права и законные интересы были нарушены или поставлены под угрозу действиями или бездействием, равно как решениями органов предварительного расследования, прокурором, вправе подавать жалобу прокурору через своего представителя, независимо от того получили ли они официально статус потерпевшего или гражданского истца.
4. Следует распространить общие требования к жалобе и условия ее подачи на коллективную жалобу, подаваемую совместно несколькими заинтересованными субъектами, - через общего представителя и в порядке, предусмотренном статьей 124 УПК РФ.
5. Предлагается усовершенствовать порядок рассмотрения жалоб прокурором, для чего дополнить статью 124 УПК РФ нормами следующего содержания:

жалобы на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, нижестоящего прокурора могут быть поданы в течение 14 суток с момента, когда заявителю стало об этом известно;

прокурор рассматривает жалобу в течение 7 суток со дня ее регистрации. В исключительных случаях, когда для проверки жалобы необходимо истребовать дополнительные материалы либо принять иные меры, допускается рассмотрение жалобы в срок до 14 суток, о чем извещается заявитель;

рассмотрение и разрешение жалобы проходит в присутствии прокурора, должностного лица органа предварительного расследования, чье действие (бездействие) и решение обжалуется, и заявителя, его защитника, адвоката, представителя или законного представителя;

по результатам рассмотрения жалобы прокурор принимает одно из следующих решений:

1. признать обоснованными и законными действия (бездействие) и решения должностных лиц органов уголовного преследования;
2. изменить решение в части или отменить решение и дать указание принять новое решение;
3. признать незаконными действия (бездействие) и дать указание совершить новое действие;

4) прекратить переписку с участником уголовного процесса, если  
предмет обжалования не изменился, а ранее ему направлялись обоснованные  
ответы по его жалобе;

о принятом решении незамедлительно уведомляется заявитель, и в случае признания действий (бездействия) и принятых решений незаконными ему приносится официальное извинение;

принятое решение может быть обжаловано вышестоящему прокурору или в суд;

- все материалы производства по жалобе в обязательном порядке  
должны быть приобщены к материалам уголовного дела.

9. Для проведения проверки по жалобе должны привлекаться руководители должностных лиц, чьи действия (бездействие) и решения обжалуются. В связи с этим предлагается дополнить статью 123 УПК РФ частью третьей, изложив ее в следующей редакции: «Для участия в проверке и рассмотрении жалобы должны привлекаться руководители должностных лиц, чьи действия (бездействие) и решения обжалуются».

**Степень достоверности и апробация результатов исследования** определяются:

тождественностью полученных автором результатов с отдельными данными и выводами, содержащимися в научных трудах ученых в области уголовного процесса и других отраслях юридической науки, исследовавших проблемы обжалования действий (бездействия) и решений должностных лиц органов уголовного преследования;

соответствием сформулированных автором предложений по совершенствованию законодательства правовым предписаниям действующих конституционного, уголовно-процессуального, административного законодательств, а также ведомственных нормативных актов, регламентирующих отдельные аспекты обжалования действий (бездействия) и решений должностных лиц органов уголовного преследования;

эмпирической базой исследования, состоящей из результатов анализа судебно-следственной практики и официальной статистики МВД России, Генеральной прокуратуры РФ и Судебного департамента при Верховном Суде РФ; данных социологического исследования, проведенного на

14 территории Нижегородской области, Ставропольского и Краснодарского краев (опрошено 87 лиц, которые были вовлечены в уголовно-процессуальные правоотношения, 56 следователей, 33 дознавателя, 11 руководителей следственных органов, 25 прокуроров); изучения 315 материалов уголовных дел, находившихся в производстве следователей и дознавателей органов внутренних дел на территории Нижегородской, Челябинской, Калужской, Пензенской областей и Республики Дагестан в период с 2013 по 2015 год.

Наиболее значимые результаты исследования регулярно докладывались на научно-практических конференциях:

- IV Международном молодежном юридическом форуме в Санкт-  
Петербургском государственном университете (14 мая 2013 г.);

- XVIII и XIX Нижегородских сессиях молодых ученых. Гуманитарные  
науки (22-25 октября 2013 г. и 21-24 октября 2014 г.);

- Международной научно-практической конференции «Реформы  
1864 г. в теории и практике российского конституционализма: история и со  
временность (к 150-летию Земской и Судебной реформ)» (11 апреля 2014 г.).  
Приволжский филиал Российского государственного университета правосу  
дия (г. Нижний Новгород);

Международной практической конференции «Государство и право в изменяющемся мире» (5 марта 2015 г.). Приволжский филиал Российского государственного университета правосудия (г. Нижний Новгород);

Международной научно-практической конференции «Новая теория уголовно-процессуальных доказательств» в рамках VI Бабаевского научного форума (г. Нижний Новгород, 20-21 мая 2015 г.).

Основные теоретические положения и выводы диссертации нашли отражение в двенадцати научных публикациях автора общим объемом 4,46 п. л., пять из которых опубликованы в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

При написании диссертации использованы ранее опубликованные работы диссертанта, указанные в списке литературы.

Полученные результаты используются в учебном процессе Нижегородской правовой академии, Приволжского филиала Российского государственного университета правосудия (г. Нижний Новгород), а также в правоприменительной деятельности Приволжской транспортной прокуратуры, УМВД РФ по Ямало-Ненецкому автономному округу.

**Структура диссертации**. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка литературы, приложения.

## Внесудебная жалоба в современном отечественном уголовном судопроизводстве: понятие и признаки

В 1720 году Петр I учредил при Сенате специальную должность для приема челобитен, получившую в 1722 году название «рекетмейстерство»2. Единственной обязанностью этой службы являлось рассмотрение челобитных, поданных на высочайшее имя. В последующем подобные органы стали не только обязательным элементом в системе высших органов государственной власти страны, но и получили распространение по управленческой горизонтали и вертикали.

В мае 1743 года решением императрицы Елизаветы Петровны при Сенате был создан отдел прошений. Установленный ею порядок работы с прошениями в принципиальном плане сохранился до первого десятилетия XIX века. В 1810 году был учрежден Государственный совет, при котором наряду с другими органами власти существовала Комиссия прошений.

Формирование правовых основ уголовного судопроизводства, в том числе и переход ко второму этапу развития процессуального института обжалования в рамках Судебных уставов 1864 года, стало возможным только благодаря отмене крепостного права. Получив право жаловаться, возбуждать судебные иски, прибегать к законному способу восстановления нарушенных прав, крестьяне направляли тысячи жалоб и прошений во все возможные инстанции от «благородия» мирового посредника до царского «величества»3.

В период крепостного права, когда существовали сословные суды, формирование правового института жалобы было невозможно. Для этого достаточно сказать о праве помещика ссылать крестьян в Сибирь (1760 г.), а затем и на каторжные работы (1765 г.). Особенно следует акцентировать внимание на обстоятельстве, когда в 1767 году крестьянам было строго запрещено подавать челобитные (жалобы) на своих помещиков лично императрице или императору.

Крестьяне практически целое столетие (до отмены крепостного права) были лишены полноценных юридических прав жаловаться в центральные органы и местные органы на произвол губернских и уездных властей, в том числе и при осуществлении в отношении них уголовного преследования.

Об этом очень ярко написал Г.А. Джаншиев: «Кому ни известно, что право сильного и богатого в дореформенные времена instrumentum regni, было возведено в систему, … если сталкивались, с одной стороны, бесправный обыватель и с другой – располагающий силою по своему общественному положению помещик, богатый купец, умевший, последний, при помощи «барашка в бумажке», первый же просто одним властным словом, подкрепленным подобающим жестом и мимикою, прекращать жалобы потерпевших…»1.

Второй этап развития института обжалования в отечественном уголовном процессе охватывает период с 1864 года (принятие Судебных уставов) до Октябрьской революции 1917 года, которая с начала де-факто, а потом де- юре отменила Уставы уголовного судопроизводства и определила вектор дальнейшего его развития на долгие семьдесят пять лет.

Принятые в 1864 году Судебные уставы, в частности Устав уголовного судопроизводства, вывели Россию в число наиболее прогрессивно развитых правовых держав, однако следует согласиться с исследователями в том, что «система уголовного судопроизводства, сложившаяся с принятием Устава, была далека от совершенства и не в полной мере гарантировала равноправие сторон уголовного процесса»

Так, например, Н.В. Григорьева конкретизировала эти недостатки и сделала вывод о том, что в этом документе: «не было указаний о том, что следователь обязан разъяснить право обжалования и порядок его реализации участникам процесса, не содержались последствия, которые наступают, если следователем не будут выполнены сроки препровождения жалобы по назначению, не были указаны последствия удовлетворения жалобы, за исключением возможности передачи производства по делу другому следователю с признанием недействительным след ственных действий (ст. 507); не указывалось, могло ли лицо обжаловать решения по жалобе в вышестоящий суд1. Говоря о контроле и надзоре за соблюдением закона, прав и свобод участников уголовно-процессуальных правоотношений, ученые отмечают, что «судебный контроль над предварительным следствием «был сродни контролю ведомственному, что неизбежно снижало его эффективность»2.

В целом, несмотря на проведенные в России контрреформы 1870 – 1892 годов, которые очень серьезно ослабили позиции демократических завоеваний Уставов, следует согласиться с оценкой В.В. Сидорова в том, что обжалование в уголовном процессе приобрело черты самостоятельного правового (уголовно-процессуального) института3.

Переходя к анализу третьего этапа развития мировоззренческих идей (принципов) на сущность жалобы в уголовном процессе и его значения для социальных институтов общества, отметим следующее.

Уставы уголовного судопроизводства установили государственную обязанность охранять общество от уголовных правонарушений, восстанавливать по возможности нарушенный правовой порядок и взыскивать с виновного4.

Рассматривая сложную и противоречивую ситуацию начала XX века, А.С. Александров отмечал, что с 90-х годов XIX века в теории уголовного процесса и в правоприменительной деятельности акцент был сделан в сторону интересов государственной власти. Именно в это время происходят такие изменения в правовой идеологии, которые позволяют отметить, что маятник качнулся в сторону усиления публичного (государственного) начала5.

## Общие правила обжалования действий (бездействия) и решений органов предварительного расследования и прокурора в досудебных стадиях уголовного процесса

При внепроцессуальных» способах обжалования Е.К. Антонович предлагает включить иных уполномоченных на то государственных органов и должностных лиц Российской Федерации, а также международные инстанции. На наш взгляд, увеличение числа субъектов, рассматривающих жалобы в стадии предварительного расследования, повлечет за собой полную сумятицу и неразбериху, а также даст повод для развития бюрократической машины. Наоборот, мы предлагаем исключить руководителя следственного органа из субъектов рассмотрения жалоб, оставить данное направление исключительно органам прокуратуры. Тем более, что приоритет по рассмотрению обращений граждан отдается надзирающим органам и судам.

Аргументом подобного тезиса могут служить следующие обстоятельства. Если с момента принятия Уголовно-процессуального кодекса РФ и до вступления в силу Федерального закона от 5 июня № 87-ФЗ 2007 г. «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» 1 мы говорили о присутствии в институте досудебного обжалования только судебного контроля и прокурорского надзора, то сейчас он включает в себя и ведомственный контроль со стороны руководителя следственного органа.

Ученые, исследовавшие этот вопрос, по-разному подходили к определению субъектов, уполномоченных рассматривать и разрешать жалобы во внесудебном порядке на досудебных стадиях. Точка зрения ученых зависела от того, когда, до или после принятия указанного выше Закона, она была высказана.

Так, например, О.А. Максимов (2005 г.) и А.Н. Артамонов (2003 г.), рассматривая эту проблему, говорят только о роли прокурорского надзора в реализации права на жалобу2.

Уже Е.К. Антонович (2009 г.) предлагает расширить перечень субъектов разрешения жалоб и отнести к числу субъектов также начальника органа дознания, аргументируя свою позицию проведенным социологическим опросом. По ее мнению, наделение начальника органа дознания определенным объемом прав позволит ему более оперативно, без сложных процедур и промежуточных звеньев реагировать на нарушение прав и законных интересов лиц, вовлеченных в сферу уголовного процесса, и восстанавливать их1.

С ней не согласен В.В. Сидоров (2009 г.), который, в целом положительно оценивая ситуацию с расширением этого перечня, полагает, что иерархическое построение системы субъектов ведомственного контроля (дознаватель, начальник подразделения дознания и начальник органа дознания) не «обеспечит действенной защиты прав и законных интересов граждан» 2. По его мнению, «в целях обеспечения эффективности указанного обжалования действий (бездействия) и решений дознавателя и начальника подразделения дознания должно осуществляться только прокурору или в суд.

Однако, аргументы, приводимые учеными в поддержку своих исследовательских позиций, по нашему мнению, несколько уязвимы. Мы не получили ответа на вопрос о том, почему законодатель не включил в перечень должностных лиц, имеющих право рассмотреть жалобу в досудебных стадиях уголовного процесса, начальника органа дознания, а в дальнейшем и начальника подразделения дознания? В этих выводах остался также открытым вопрос о мотивах законодателя по расширению перечня субъектов рассмотрения жалобы во внесудебном порядке и включении в него руководителя следственного органа.

По нашему мнению, вопрос о включении руководителя следственного органа в качестве субъекта рассмотрения и разрешения жалобы напрямую зависел от изменений, внесенных Федеральным законом от 5 июня 2007 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (п. 1.1, 1.2). В УПК РФ упразднили жесткую процессуальную зависимость следствия от органов прокуратуры. До этого времени «в досудебном производстве прокурор являлся руко 63 водителем уголовного преследования»1 Произошедшие изменения позволили следователю и руководителю следственного органа и многие процессуальные вопросы решать самостоятельно. Данное обстоятельство способствовало предоставлению права руководителю следственного органа рассматривать жалобы участников уголовного процесса.

Дознание так и осталось под жестким прокурорским процессуальным контролем, поэтому и права разрешать связанные с обжалованием вопросы ни начальнику подразделения дознания, ни начальнику органа дознания предоставлены не были. Таким образом мы солидарны с В.В. Сидоровым, не поддержавшим предложение Е.К. Антонович о включении начальника органа дознания в перечень субъектов, уполномоченных рассматривать жалобы.

Однако, наделение этими полномочиями руководителя следственного органа также неоднозначно и вызывает ряд принципиальных возражений, связанных с его двойным положением – как руководителя и как процессуально независимого субъекта расследования.

Активное участие руководителя следственного органа в рассмотрении процессуальных вопросов, связанных с производством по уголовному делу, вызывал достаточно много нареканий со стороны участников парламентских слушаний при обсуждении проекта уголовно-процессуального закона.

## Сравнительно-правовой анализ института рассмотрения жалоб участников на досудебных стадиях уголовного судопроизводства в странах СНГ, Грузии, Балтии

Недопустимы ограничения права на судебное обжалование решений и действий (бездействие), затрагивающих права и законные интересы граждан, лишь на том основании, что они не были признаны в установленном законом порядке участниками уголовного судопроизводства, поскольку обеспечение гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина должно вытекать из фактического положения этого лица как нуждающегося в обеспечении соответствующего права.

Констатируя неприемлемость для разрешения в порядке статьи 125 УПК РФ жалобы адвоката на постановление об оплате труда защитника с прекращением в этой части производства, суд не принял во внимание, что адвокат Ф. была допущена в качестве защитника обвиняемого М. на стадии предварительного расследования в рамках уголовного дела, исходя из положений статей 50, 51 УПК РФ.

В силу статьи 49 УПК РФ защитник является участником уголовного судопроизводства.

Согласно закону в случае участия адвоката в производстве предварительного расследования по назначению дознавателя, следователя расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета.

Таким образом, как следует из приведенных взаимосвязанных правовых норм, право адвоката на вознаграждение за оказание юридической помощи в указанных случаях предопределено исключительно его процессуальным положением в уголовном производстве и регулируется специальными нормативными актами, изданными в развитие положений уголовно-процессуального законодательства, закрепляющего общие принципы, касающиеся оплаты труда адвоката в уголовном процессе указанных обстоятельств, президиум констатировал, что вывод суда о том, что указанные спорные правоотношения не являются предметом судебного разбирательства в порядке статьи 125 УПК РФ, не основаны на материалах дела и нормах уголовно-процессуального закона 1. Это яркий пример тому, что предметом рассмотрения жалоб как в досудебном, так и в судебном порядке . являются нарушения прав и законных интересов любого участника уголовного судопроизводства, если в ходе предварительного расследования его законные права нарушены или иным образом ограничены.

В-третьих, отсутствие всякого принуждения при обжаловании действий (бездействия) и решений должностных лиц органов уголовного преследования. Должностное лицо, которое оказывает такое воздействие на участника, должно быть устранено из уголовного процесса.

Вместе с тем следует понимать, что возмездие за принесенную жалобу может быть не только прямым – в отношении непосредственно лица, но и косвенным – в отношении его близких родственников, друзей, знакомых, сослуживцев и др; особенно если это касается жалоб, которые подаются подозреваемым (обвиняемым) на досудебных этапах уголовного судопроизводства.

Участник уголовного процесса или иное фактически заинтересованное лицо должны быть уверены, что за эти действия они не подвергнутся какому-либо воздействию со стороны тех, действия кого они обжалуют. Стоит различать такие понятия, как ухудшение положения по результатам рассмотрения жалобы от преследования за подачу жалобы.

При этом, по нашему мнению, следует повысить ответственность за подачу жалобы. Если в жалобе содержатся конкретные обвинения должностного лица органов предварительного расследования или прокурора в совершении преступления, то заявитель перед подачей жалобы должен быть предупрежден об уголовной ответственности за заведомо ложный донос. Следует понимать, что цели, которые ставит заявитель при подаче жалобы, могут быть направлены как на восстановление нарушенных прав, так и на дезорганизацию работы органов предварительного расследования и прокуратуры, затягивание сроков рассмотрения дела по существу. Участники уголовного процесса могут злоупотреблять своим правом на подачу жалобы и тем самым препятствовать работе органов предварительного расследования, прокуратуры и суда.

Так, например бывший начальник Главного следственного управления Следственного комитета РФ Дмитрий Довгий, после освобождения из мест лишения свободы подтвердил, что многие заключенные обращались к нему с просьбой изучить дело и проконсультировать о том, есть ли нарушения закона и основания для жалобы. Некоторые из них просили: «Напиши хоть о чем-нибудь!»1 Как мы видим, не всегда право на жалобу используется в благих целях.

Обзор состояния работы с обращениями граждан в СУ УМВД России по Пензенской области по итогам 2013 года показал, что поступило 267 обращений граждан и только в 18,2% случаев от числа обращений признаны обоснованными (частично обоснованными)2.

В это же время за 10 месяцев 2013 года в СУ УМВД России по Калужской области поступило 365 обращений, в ходе рассмотрения которых изложенные в них доводы подтвердились частично по 16 жалобам. За 12 месяцев 2013 года поступило 6 повторных обращений. В ходе рассмотрения данной категории обращений и жалоб изложенные в них доводы подтвердились – 0, удовлетворено частично – 1, отказано в удовлетворении, либо изложенные доводы не подтвердились – по 5 обращениям3.

Аналогичная ситуация складывается при поступлении и разрешении жалоб судебном порядке. В период с 1 января 2013 года до 16 декабря в суды подано 23 жалобы на решения и действия (бездействие) следователей разных районов Калужской области по находящимся в их производстве уголовным делам, 7 жалоб удовлетворены 4. Как мы видим, совсем незначительное число обращений, в том числе жалоб, являются обоснованными и отражают действительные нарушения.

В-четвертых, жалоба обязательно должна быть письменной, несмотря на то, что Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59 - ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»5 допускает возможность подачи жалобы через интернет или устно, а Уголовно-процессуальный кодекс РФ не закрепляет процедуру и форму подачи жалобы.

## Совершенствование уголовно-процессуального порядка рассмотрения и разрешения жалоб в порядке статьи 124 УПК РФ

Несмотря на то, что ученые-процессуалисты на протяжении длительного времени изучают предмет жалоб, поступающих и рассмотренных на досудебных стадиях уголовного судопроизводства, единого мнения на этот счет не существует. Несомненно, все исследователи согласны с тем, что предметом обжалования являются действия (бездействие) и решения должностных лиц, производящих предварительное расследование. Разграничение понятий «решение» и «действие» является дискуссионным моментом в уголовно-процессуальной науке. Одна группа ученых говорит, что эти термины являются синонимами1, другие придерживаются позиции о том, что эти понятия не тождественны2.

На наш взгляд, данные понятия не тождественны, но нет смысла уделять этому пристальное внимание, так как принятое решение влечет за собой определенное действие. Эти понятия взаимосвязаны и обжалованию подлежит та часть, которая была связаны с нарушением закона. Например, следователь на основании информации, предоставленной сотрудниками уголовного розыска о том, что в жилище подозреваемого находится похищенное имущество, принял решение о проведении обыска в жилище, вынес соответствующее постановление о производства обыска, но, не получив на то соответствующего судебного разрешения, осуществил указанное следственное действие. В данном случае решение о проведении обыска законно, а вот действия следователя не законны, соответственно они и должны быть обжалованы.

Тем не менее, проведение мониторинга и ведение статистики о том, на что и какие участники уголовного процесса чаще всего жалуются ,необходимо, так как это поможет понять и скорректировать деятельность правоприменителей и законодателей в данной правовой области.

Так, по данным Генеральной прокуратуры РФ за 2013 год, зарегистрировано 2 206 249 преступлении1, в 2014 году зарегистрировано 2 190 578 преступлений2. В то же время по данным МВД России с января по декабрь 2013 года возбуждено 1761,5 тыс. уголовных дел3, за аналогичный период 2014 года возбуждено 1728,6 тыс. уголовных дел, что на 1,9% меньше показателя аналогичного периода прошлого года4. Разница в численных показателях обусловлена тем, что органы прокуратуры отражают число всех преступлений, а МВД РФ, только те преступления, которые расследуют только правоохранительные органы, входящие в систему МВД РФ.( См. Приложение 4)

Представленные результаты позволяют нам увидеть примерную картину числа пострадавших в результате совершения преступлений, и соответственно только часть тех лиц, которые тем или иным образом вовлечены в уголовно-процессуальные отношения в связи с совершенными преступлениями.

В ходе производства предварительного расследования права и свободы участников уголовного процесса могут быть не только ограничены в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, но и, как показывает практика, нарушены.

Конституция РФ в ст. 52 содержит положение, в соответствии с которым государство берет на себя обязательство охранять права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью, а также обеспечить пострадавшим от рук пре ступников беспрепятственный доступ к правосудию и компенсацию причиненного ущерба.

Нельзя говорить о реализации назначения уголовного судопроизводства (ст. 6 УПК РФ), если не восстановлены права, свободы и законные интересы потерпевшего, а также лиц, незаконно и необоснованно подвергнутых обвинению, осуждению и ограничению в правах.

Однако реальное положение дел с соблюдением прав участников уголовного процесса в ходе уголовного судопроизводства, особенно на его досудебных стадиях, свидетельствует об имеющих место серьезных нарушениях. Индикатором этой негативной практики служит статистика обращений граждан, которые безуспешно пытались восстановить свои права, свободы и законные интересы, в том числе и во время досудебного производства на региональном уровне, с жалобами в адрес центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации и непосредственно его руководства1.

Динамика роста обращений потерпевших выглядит так: – в первом квартале 2014 года поступило 19 283 обращения. Одновременно наблюдается уменьшение обращений, связанных с необоснованным отказом в возбуждении уголовного дела, на 16,5% (с 857 до 715); – во втором квартале 2014 года поступило 23 751 обращение. Обжалованию постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел – 980 (рост на 14,2%); – в третьем квартале 2014 года поступило 24 356 обращений, по поводу недостатков в работе следственных подразделений – 2 451 обращение (увеличение на 11,6%); – в четвертом квартале 2014 года поступило 29 527 обращений граждан и организаций, что превышает аналогичный период прошлого года на 60% (18 407). (См. Приложение 5, 6)

Наиболее часто граждане обращались по вопросам борьбы с преступностью в сфере экономики, с преступными проявлениями против личности, а также охране общественного порядка и общественной безопасности.

В соответствии с обзором МВД России «О рассмотрении обращений граждан и организаций в органах внутренних дел Российской Федерации в 2014 году»1 возросло количество обращений граждан в связи с недостатками работы следственных подразделений на 20,1% (с 39 176 до 47 043).(См. Приложение 7)

Дополнительной иллюстрацией существования проблем, связанных с нарушением закона на досудебных стадиях уголовного процесса, служат статистические данные Генеральной прокуратуры РФ2.

Надзор за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства (См. Приложение 8) показал, что всего выявлено нарушений законов в 2013 году – 4 860 918, а в 2014 году – 5 921 866, рост – 21,8%. , в том числе при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях в 2013 – 3 489 553, а в 2014 – 3 605 162, рост – 3,3%.

Отменено постановлений следователей и дознавателей о возбуждении уголовного дела в 2013 году – 23 498, а в 2014 году – 19 066, снижение –18,9%.

Отменено прокурором и по его инициативе постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в 2013 году – 2 575 024.

В 2014 году – 2 518 508, снижение – 2,2%, на действия (бездействие) и решения дознавателя, органа дознания и следователя при принятии, регистрации и рассмотрении сообщения о преступлении в 2013 году – 352 598, а в 2014 году – 362 072, рост – 2,7%.