

УДК 343.13

## К ВОПРОСУ СУДЕБНОГО КОНТРОЛЯ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ РЕШЕНИЙ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ В ДОСУДЕБНОМ ПРОИЗВОДСТВЕ

*А.А. Темирбекова*

Проведён анализ процессуальных норм, регламентирующих вопросы осуществления судебного контроля за законностью действий (бездействия) должностных лиц на стадии досудебного производства. Подробно раскрыты предмет судебного обжалования, определены критерии, служащие основанием для такого рода обжалования. Судебный контроль, в силу присущих ему правовых свойств, является самостоятельной, особой (процессуальной) формой осуществления правосудия в сфере уголовного судопроизводства Кыргызской Республики, которая осуществляется путем предварительной либо последующей проверки законности деятельности органов и должностных лиц, ведущих производство по уголовному делу, направленной на разрешение правового спора относительно соблюдения прав и законных интересов участников процесса и иных лиц. На основе проведенного исследования автором выявлена значимая роль судебного контроля в осуществлении правозащитной функции судебной власти.

*Ключевые слова:* государственный орган; власть; суд; закон; граждане; судебный контроль; жалоба.

---

## СОТКО ЧЕЙИНКИ ӨНДҮРҮШТӨГҮ КЫЗМАТ АДАМДАРЫНЫН ЧЕЧИМДЕРИНИН МЫЙЗАМДУУЛУГУНА СОТТУК КӨЗӨМӨЛ ЖҮРГҮЗҮҮ МАСЕЛЕСИ

*А.А. Темирбекова*

Бул макалада сотко чейинки өндүрүштүн баскычында кызмат адамдарынын аракеттеринин (аракетсиздигинин) мыйзамдуулугуна соттук көзөмөл жүргүзүү маселелерин жөнгө салуучу процессуалдык ченемдерге талдоо жүргүзүлөт. Соттук даттануунун предмети кеңири сүрөттөлөт, мындай даттануу үчүн негиз болгон критерийлер аныкталат. Соттук контроль өзүнө мүнөздүү укуктук касиеттеринен улам Кыргыз Республикасынын жазык сот өндүрүшү чөйрөсүндө сот адилеттигин жүзөгө ашыруунун өз алдынча, өзгөчө (процессуалдык) формасы болуп саналат, ал процесстин катышуучуларынын жана башка адамдардын укуктарын жана мыйзамдуу таламдарын сактоо боюнча соттук талаш-тартышты чечүүгө багытталган жазык иши боюнча өндүрүштү жүргүзгөн органдардын жана кызмат адамдарынын ишинин мыйзамдуулугун алдын ала же кийин текшерүү жолу менен жүзөгө ашырылат. Жүргүзүлгөн изилдөөнүн негизинде автор сот бийлигинин адам укуктарын коргоо функциясын ишке ашырууда соттук көзөмөлдүн олуттуу ролун аныктаган.

*Түйүндүү сөздөр:* мамлекеттик орган; бийлик; сот; мыйзам; жарандар; соттук көзөмөл; даттануу.

---

## TO THE ISSUE OF JUDICIAL CONTROL OVER THE LEGALITY OF OFFICIALS' DECISIONS IN PRE-TRIAL PROCEEDINGS

*A.A. Temirbekova*

The article analyzes the procedural rules governing the implementation of a judicial control over the validity of actions (inactions) of officials at the stage of pre-trial proceedings. The subject of the judicial appeal is disclosed in detail; the criteria that serve as the basis for such an appeal are determined in the article. The judicial control, by virtue of its inherent legal properties, is an independent, special (procedural) form of justice in the field of criminal proceedings of the Kyrgyz Republic, which is carried out by preliminary or subsequent verification of the legality of the activities of bodies and officials conducting criminal proceedings aimed at resolving a legal dispute regarding the observance of the rights and legitimate interests of participants in the process and other persons. On the basis of the study, the author has reinforced (emphasized) the idea of a significant role of judicial control in the implementation of the human rights function of the judiciary branch.

*Keywords:* public authority; the power; court; the law; citizens; judicial control; complaint.

Современные реалии, сопряженные с изменениями законодательства, направленного на формирование демократического государства и гражданского общества, все предъявляют требования к созданию различных механизмов проверки и надзора за соблюдением прав граждан, их гарантий, состояния законности и безопасности в стране. В основном законе государства судебной ветви власти отведена особая роль, заключающаяся не только в беспристрастном отпращивании правосудия, но и в осуществлении контроля над всеми сферами государственной и общественной жизни. Значимость суда среди всей системы правоохранительных органов в контексте обеспечения прав и свобод личности, соблюдения закона в производстве по уголовным делам, очень важна. Именно суд создает те преимущества в соблюдении прав граждан, которые не может дать ни одна другая форма государственной деятельности [1, с. 63, 77, 84]. Именно судебный контроль как своего рода универсальная деятельность суда в законе установленных процессуальных формах направлен на эффективную комплексную реализацию института судебной защиты прав всех участников уголовного судопроизводства [2, с. 136].

Правозащитная функция судебной власти понимается достаточно широко. Она распространяется не только на случаи, когда правовой порядок нарушают граждане, но и на случаи, когда его нарушают должностные лица государства, обладающие властными полномочиями. Даже на государство в целом, когда оно своими обязательными к исполнению решениями ущемляет естественные и неотъемлемые права граждан или иным способом нарушает установленный Конституцией Кыргызской Республики правовой порядок построения и функционирования власти.

В Конституции Кыргызской Республики закреплена перечень конституционных прав и свобод человека и гражданина, которые бесспорно относятся и к участникам уголовного судопроизводства. Среди них следует отметить такие права и свободы, как право на жизнь, на жилище и его неприкосновенность, личную свободу и неприкосновенность, на объединение, создание профессиональных союзов, личную и семейную тайну, право избирать и быть

избранным, право частной собственности, право на судебную защиту, на получение квалифицированной юридической помощи и пр. В силу соответствия с нормами ст. 132 УПК КР предметом проверки могут выступать не только нарушения вышеназванных прав и свобод, но и действия/решения должностных лиц, нарушающих свободу передвижения, выбор места жительства, свободу мысли и слова, вероисповедания, свободу выбора языка, различных видов творчества и пр.

Кроме того, принимаемые в ходе уголовного судопроизводства решения по применению мер пресечения также могут причинить ущерб гарантированным ст. 25 Конституции КР правам и свободам.

Среди несомненных результатов развития процесса соблюдения прав и свобод человека в производстве по уголовным делам необходимо выделить институт судебного обжалования решений/действий публичных процессуальных органов и их должностных лиц, осуществляемых в рамках досудебного производства. Обозначенный институт обрел жизнь сначала в УПК КР 1999 г., затем был закреплён в нормах главы 16 и 36 действующего УПК КР.

Значение рассматриваемого института бесспорно, и в целом, несмотря на ведомственные интересы, не подвергается критике с точки зрения практических работников органов прокуратуры, дознания, следствия и пр. [3, с. 52].

Часть 1 ст. 132 УПК КР формирует общее правило, согласно которому выносимые по уголовному делу прокурором, следователем, уполномоченным лицом органа дознания постановления/решения, производимые действия/бездействия могут быть обжалованы в суде по месту досудебного производства. Статья 127 УПК КР определяет субъектов, которые могут осуществить подобного рода обжалование. Среди них выделены: участник уголовного судопроизводства, а также иные лица, в случае если приводимыми процессуальными действиями/бездействием и выносимыми решениями затрагиваются их охраняемые законом интересы. Очевидно, закон достаточно четко определяет круг лиц, обладающих правом обжалования, а сама статья 132 УПК КР существенно сужает предмет обжалования, так как в ней говорится

только об обжаловании действий/бездействий, решений, которые могут причинить ущерб вышеописанным конституционным правам и свободам участников уголовного процесса или затруднить доступ граждан к правосудию. Доступ к правосудию обеспечивается, в первую очередь, установлением конкретных предписаний в поведении каждого из субъектов правовых отношений. Поэтому становится весьма важным то, что каждый субъект должен четко знать и понимать процедуру защиты прав в случае их нарушения.

На досудебном этапе уголовного судопроизводства деятельность органов предварительного расследования, как известно, связана с ограничением конституционных прав и свобод личности. И применение принудительного воздействия со стороны государства является скорее правилом, нежели исключением. В связи с этим, установленная законом возможность участника уголовного судопроизводства обратиться за защитой к суду является весомым аргументом для государства (в лице его органов уголовного преследования) с тем, чтобы ограничить пределы произвольного усмотрения без наличия к тому достаточных фактических и юридических оснований [4, с. 4].

Анализируя содержащиеся в ст. 132 и 262 УПК КР положения, касающиеся судебного обжалования действий/бездействий, решений публичных органов и должностных лиц в рамках уголовного судопроизводства, становится очевидным, что закон практически не определяет один из самых значительных и характерных элементов данного производства – предмет судебного обжалования. В законе отсутствует исчерпывающий перечень действий/бездействий, решений, которые могут быть обжалованы в рамках досудебного производства участниками процесса.

Ограничением обжалования является предусмотренный в ч. 1 ст. 262 УПК КР запрет на обжалование уведомления следователя о подозрении и утверждения прокурором обвинительного акта. На наш взгляд, предмет обжалования следует определять через призму основного закона страны, который гласит: “Каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, предусмотренных настоящей Конституцией,

законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права” (ч. 1 ст. 40). Кроме того, ч. 5 ст. 99 Конституции закрепляются процессуальные права участников процесса, в том числе и право обжалования решений, приговоров, других судебных актов. Также оговаривается, что порядок осуществления указанных прав определяется законом.

Разумеется, в УПК КР данный принцип закреплен в ст. 21 УПК КР, согласно которой “Действия (бездействие) и решения суда, прокурора, следователя, органа дознания могут быть обжалованы в установленном настоящим Кодексом порядке” [5].

Становится очевидным, что критерием, по которому действия и решения становятся предметом обжалования в силу норм ст. 132 УПК КР, является их уголовно-процессуальная направленность. Это означает, что как совершаемые действия, так и принимаемые решения должны быть произведены исключительно на стадии досудебного производства в рамках уголовного судопроизводства. Кроме того, обжалование таких действий и решений возможно только до момента окончания досудебного производства. В круг обжалуемых действий подпадают не только уголовно-процессуальные отношения, непосредственно касающиеся участников этих отношений, но и те действия, которые могут привести к последствиям, выходящими за их рамки, и при этом существенным образом ограничить конституционные права и свободы личности. В этом проявляется важность осуществления права обжалования действий/бездействий, решений на стадии досудебного производства. Так как позднее – на стадии судебного производства – разрешение поданных жалоб может повлечь причинение существенного ущерба охраняемым законом правам и свободам, и восстановление причиненного ущерба в дальнейшем будет неосуществимо [6, с. 27, 29].

Мы полагаем, что заинтересованным лицам необходимо предоставить возможность обращаться в суд с жалобой не на стадии рассмотрения уголовного дела, а уже в ходе расследования. Это позволит более эффективно использо-

вать механизмы восстановления нарушенных прав [7, ст. 1749].

Представляется интересным анализ изучения судебной практики в период 2016–2019 гг., который показал, что на стадии следствия в суды Кыргызской Республики были обжалованы: решения следователя об отводе защитника, о применении такой меры пресечения, как подписка о невыезде, об ограничении срока ознакомления с материалами дела, об отказе в предоставлении материалов для ознакомления вновь приглашенному защитнику, об отказе в предоставлении защитника, об отказе в допуске переводчика вместе с защитником в следственный изолятор [8, с. 22].

Отсюда можно сделать вывод: круг обжалуемых действий/бездействий, решений публичных органов и должностных лиц не является предельным и выходит за рамки процессуальных форм, закрепленных законом.

Ранее нами отмечалось, что понятие “предмет обжалования” не определено в действующем уголовно-процессуальном законодательстве. Подлежащие обжалованию действия/бездействия, решения публичных органов закреплены в нормах ст. 127 и ч. 1 ст. 132 УПК КР. В литературе “предмет жалобы” определяется как “действия и решения дознавателя, органа дознания, следователя, прокурора, её основание – нарушение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства” [9, с. 27]. Предмет жалобы, в отличие от предмета обжалования, носит конкретный характер. Предмет жалобы есть ее сущность – действия/бездействие, решения должностных лиц, которые обжалуются заявителем в суде из-за его сомнений в их законности и обоснованности. Предмет же обжалования включает установленный перечень действий/бездействий, решений публичных органов и должностных лиц, которые подлежат судебному обжалованию в соответствии со ст. 132 УПК КР. Соотнося эти два понятия, можно заключить, что понятие “предмет жалобы” является более широким по сравнению с понятием “предмет обжалования”, и последнее является его частным случаем. Предмет обжалования в силу ст. 132 УПК КР – нормативно установленный перечень действий/бездействий, решений компетентного должностного лица органа дознания,

следователя, прокурора и иных лиц в рамках уголовного судопроизводства, способных нанести ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо усложнить доступ к правосудию, и обжалование которых в суд возможно в ходе досудебного производства [10, с. 50]. В научной литературе и толковых словарях действие сформулировано как “проявление какой-либо энергии, деятельности, включая саму деятельность”, “поступки, поведение, функционирование чего-либо”, “результат проявления деятельности, влияние, воздействие” [11, с. 144]. Бездействие имеет противоположное значение и определяется как “отсутствие деятельности, должной энергии” [11, с. 40]. Решение же – это “постановление, заключение, вывод из чего-либо” [11, с. 626]. В юриспруденции “под действиями понимаются любые процессуальные действия, производимые по уголовному делу в досудебном производстве органом дознания, следователем, прокурором и судом” [12, с. 140]. По смыслу ч. 1 ст. 132 УПК КР, действие проявляется в активном, имеющем внешнее выражение поведении должностного лица касательно относящихся к его компетенции и связанных с реализацией уголовного судопроизводства вопросов.

Законодательством предусмотрена возможность судебного обжалования и бездействий должностных лиц публичных органов государственной власти. Под бездействием понимается носящее не активный характер поведение должностного лица в рамках осуществления уголовного судопроизводства, невыполнение связанных с реализацией уголовного преследования и возложенных на него законом полномочий [13, с. 76]. Как показал анализ судебной практики, в контексте ст. 132 УПК КР наибольшее количество жалоб поступало и поступает на такие бездействия должностных лиц, как непринятие надлежащих мер по поступившей прокурору жалобе, невынесение процессуального решения в рамках расследования, неизвещение участников судопроизводства, непризнание потерпевшим по уголовному делу и т. п.

Решением уполномоченного должностного органа, подпадающим под предмет обжалования в фокусе ст. 132 УПК КР, следует считать вынесенный при производстве по уголовному

делу уполномоченным субъектом процессуальный акт, облеченный в надлежащую уголовно-процессуальную форму. Обращаясь к результатам проведенного нами анализа судебной практики, следует отметить, что чаще всего обжалуются постановления: о приостановлении/продлении сроков досудебного производства, о прекращении уголовного дела и пр., но кроме уведомления о подозрении и обвинительного акта. Также обжалуются протоколы таких следственных действий, как предъявление для опознания, очная ставка, выемка, обыск и др. Как правило, жалобы содержат указания на неграмотность и нечеткость процессуального оформления, нередко указывается на признание их недопустимыми доказательствами. Довольно большое количество жалоб поступает на действия прокурора по неразрешению ходатайств (заявлений, обращений), а также жалобы, не являющиеся предметом обжалования по ст. 132 УПК КР [13, с. 113].

Подводя итог, следует еще раз отметить неопределимую роль судебного контроля законности принимаемых решений, осуществляемых действий/бездействий уполномоченными должностными лицами по недопущению незаконного ограничения прав и свобод граждан, гарантированных Конституцией Кыргызской Республики.

#### Литература

1. Михайловский И.В. Основные принципы организации уголовного суда / И.В. Михайловский. Томск, 1905.
2. Химичева О.В. Концептуальные основы процессуального контроля и надзора на досудебных стадиях уголовного судопроизводства / О.В. Химичева. М., 2004.
3. Халиков А. Особенности института судебного обжалования в досудебном производстве / А. Халиков // Российская Юстиция. 2003. № 7.
4. Ковтун Н.Н. Судебный контроль за законностью и обоснованностью действий и решений должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство России: учебн.-практ. пособие / Н.Н. Ковтун, Р.В. Ярцев. Н. Новгород: Изд-во Волго-Вятской академии гос. службы, 2007.
5. Уголовно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики. Закон Кыргызской Республики от 2 февраля 2017 года № 20 // Информационно-правовая система "ТОКТОМ". URL: <https://online.toktom.kg/Toktom/140340-5#g13> (дата обращения: 08.11.2021).
6. Ковтун Н.Н. Судебный контроль в уголовном судопроизводстве России / Н.Н. Ковтун. Н. Новгород, 2002.
7. По делу о проверке конституционности положений ст. 133, 4.1 ст. 218 и ст. 220 УПК РСФСР в связи с жалобами граждан В.К. Борисова, Б.А. Кохмана, В.И. Монастырцекого, Д.И., Фуфлыгина и общества с ограниченной ответственностью "Моноком": постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 1999 г. № 5 // Нормативные акты Российской Федерации. 1999. № 14.
8. Солодилов А.В. Судебный контроль в системе уголовного процесса России / А.В. Солодилов. Томск, 2000.
9. Колоколов Н.А. Судебный контроль в стадии предварительного расследования / Н.А. Колоколов. М.: Наука, 2004.
10. Петрухин И.Л. Судебная власть: контроль за расследованием преступлений / И.Л. Петрухин. М.: Проспект, 2008.
11. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов; под ред. Н.Ю. Шведовой. М.: Просвещение, 1973.
12. Зинец Р.Л. Судебный контроль в стадии предварительного расследования: процессуальные и организационные аспекты: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Р.Л. Зинец. Волгоград, 2005. 140 с.
13. Курьшева Н.С. Производство по жалобе на действия (бездействие) и решения дознавателя, следователя и прокурора: в порядке ст. 125 УПК РФ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Н.С. Курьшева. М., 2008.