

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ:
ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ В УГОЛОВНОМ ПРОЦЕССЕ

В. Е. Тонков

Белгородский областной суд

Поступила в редакцию 21 июня 2015 г.

Аннотация: рассматриваются некоторые проблемы правоприменения в уголовном процессе, связанные с правовой неурегулированностью порядка реализации права осужденных на судебную защиту в связи с деятельностью государственных органов, исполняющих наказание, по применению актов об амнистии. Предложены решения спорных вопросов судебной практики, рассмотрены позиции Конституционного, Верховного Судов РФ по изложенной проблеме.

Ключевые слова: амнистия, суды, Конституция РФ, исправительные учреждения, права человека, исполнение приговора, судебная защита.

Abstract: this article discusses some of the problems of law enforcement in criminal proceedings related to the unsettled exercise of the right of convicts to judicial protection in connection with the activities of state bodies carrying out sentences, on the application of acts of amnesty. Proposed settlement of disputes jurisprudence; considered position of the Constitutional and the Supreme Courts of the Russian Federation described the problem.

Key words: amnesty, courts, Constitution, correctional facility, human rights, execution of sentence, judicial protection.

Статья 46 Конституции РФ гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод, закрепляя, что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Интерес к приведенной норме не раз становился поводом для широких дискуссий в сфере правоприменения, в том числе в высших судебных инстанциях, результатом которых становились громогласные заключения о незыблемости конституционных постулатов.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд РФ, конституционное право на судебную защиту предполагает конкретные гарантии эффективного восстановления в правах посредством справедливого правосудия, обеспечивающего охрану прав и свобод человека и гражданина от произвола властей; соответственно в рамках осуществления судебной защиты прав и свобод возможно обжалование в суд решений и действий (или бездействия) любых государственных органов¹.

Пленум Верховного Суда РФ в постановлении «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» напомнил судам о необходимости обеспечения над-

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 января 2010 г. № 1-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2010. № 2.

лежащей защиты прав и свобод человека и гражданина путем своевременного и правильного рассмотрения дел, указав, что согласно ч. 1 ст. 15 Конституции РФ Конституция имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. В соответствии с этим конституционным положением судам при рассмотрении дел следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего рассматриваемые судом правоотношения, и во всех необходимых случаях применять Конституцию РФ как акт прямого действия. В качестве примеров непосредственного применения Основного закона страны приведены случаи: а) когда закрепленные нормой Конституции положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения; б) когда Конституционным Судом РФ выявлен пробел в правовом регулировании².

Вместе с тем, несмотря на, казалось бы, однозначную и не вызывающую сомнений трактовку, возбуждающую у каждого чувство полной правовой защищенности в условиях современной действительности, правоприменительная практика нередко сталкивается с эпизодами, когда государство на законодательном уровне не в силах оправдать надежду граждан на судебную защиту в силу процессуальной неурегулированности тех или иных отношений.

В рамках данной статьи предлагаем обратиться к некоторым вопросам, возникающим при применении акта об амнистии – правовой формы государственного прощения совершивших преступления лиц.

Институт амнистии является межотраслевым и включает в себя нормы конституционного, уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права. Амнистия объявляется в отношении индивидуально неопределенного круга лиц, акт об амнистии рассчитан на неоднократное применение. Решение о применении амнистии принимается соответствующим органом в отношении каждого лица индивидуально. Эти правоприменительные акты (постановления, определения), кроме решений судов, утверждаются прокурором³.

Именно решения о применении амнистии, принимаемые во внесудебном порядке (следственными изоляторами, исправительными колониями, уголовно-исполнительными инспекциями, судебными приставами и т.д.) вызывают обеспокоенность с точки зрения возможности их судебной проверки по жалобам заинтересованных лиц и, как следствие, реализации гарантированного ст. 46 Конституции РФ права на судебную защиту.

² Рос. газета. 1995. 28 дек.

³ Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный). 13-е изд., перераб. и доп. / отв. ред. В. М. Лебедев. М., 2013.

Как известно, амнистия⁴ имеет особый статус среди нормативно-правовых актов, в том числе и потому, что являет собой документ, предусматривающий нормы не только материального, но и процессуального характера.

Так, предусматривая основания освобождения от уголовной ответственности, наказания, снятия судимости, амнистирующий акт имеет признаки уголовного закона, хотя в соответствии с положениями ст. 1 УК РФ уголовное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса. В нем регулируются порядок, процедура применения, определяется круг субъектов – органов и должностных лиц, на которых возлагается исполнение «прощения», разъясняются основные тезисы и используемые термины. Однако порядок уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации устанавливается УПК РФ (ст. 1).

Таким образом, акт об амнистии занимает особое, исключительное место в правовой системе.

Вместе с тем подобная «саморегулируемость», несмотря на кажущуюся эффективность, имеет существенные изъяны, поскольку законодателю не всегда в рамках такого рода документов удается отразить весь спектр процессуальных вопросов, нередко возникающих в ходе реализации амнистии.

В определенной степени сложности обоснованы тем, что постановление о применении в каждом случае касается конкретной амнистии, что не позволяет тщательно выработать универсальный подход в этом направлении.

Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 24 апреля 2015 г. принято постановление № 6576-6 ГД «Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов»⁵.

Абстрагируясь от его материальной части, регулирующей категории лиц, на которых распространяется (не распространяется) постановление, укажем, что традиционно исполнение амнистии в отношении осужденных к лишению свободы, приговоры по делам которых вступили в законную силу, возложено на исправительные учреждения и следственные изоляторы – по утвержденному прокурором постановлению начальника одного из указанных учреждений пенитенциарной системы.

Таким образом, в процедуре применения амнистии в приведенных случаях задействованы два должностных лица несудебных органов. Здесь акцент на ведомственный характер сделан ввиду того, что порядок ревизии принимаемых непосредственно судами решений установлен уголовно-процессуальным законом, и каких-либо вопросов с доступом к правосудию в связи с этим не возникает. Поэтому далее речь пойдет о процедуре реализации права гражданина на судебную защиту

⁴ Здесь имеется в виду не только непосредственно постановление об амнистии, но и сопровождающее его во всех случаях постановление о порядке ее применения.

⁵ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

в случае правового конфликта последнего с органами, исполняющими наказание.

Бесспорно, что отказ в применении амнистии существенным образом попирает права осужденных, и обоснованность такого решения не может быть оставлена без проверки, если лицо с ним несогласно.

В то же время анализ действующего законодательства показывает неурегулированность четкого механизма обжалования отказа в применении амнистии, принятого должностными лицами исполняющих наказание органов.

Небезынтересны также положения Приказа Генпрокуратуры России от 8 июня 2015 г. № 284 «О порядке исполнения в органах прокуратуры Российской Федерации постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 70-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов»⁶, в п. 1.8 которого указано, что перед утверждением постановлений о применении амнистии следует тщательно изучать все необходимые для принятия правильного решения материалы; отказ в утверждении постановления о применении амнистии мотивировать ссылками на соответствующие нормы названных выше постановлений об амнистии или о порядке ее применения; лицам, в отношении которых приняты решения об отказе в применении амнистии, разъяснять порядок их обжалования.

Таким образом, возможность обжалования не отрицается, однако его порядок не конкретизируется.

Не встречается каких-либо разъяснений в этом направлении и на уровне Верховного Суда РФ, поэтому правовую коллизию был призван разрешить высший судебный орган конституционного контроля, куда обратилась осужденная к лишению свободы, которой начальником следственного изолятора было отказано в применении амнистии, однако суды общей юрисдикции отказались проверять обоснованность такого отказа по жалобам заявителя⁷.

Конституционный Суд РФ отметил, что «порядок обжалования решений органов, правомочных применять акт об амнистии, закреплен в Уголовно-процессуальном кодексе РФ лишь в отношении органов предварительного расследования (ст. 125) и суда (главы 45.1, 47.1 и 48.1). Порядок обжалования решений остальных органов, правомочных применять акт об амнистии, регламентирован Законом РФ от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свобо-

⁶ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ По жалобе гражданки Зубилевич Алеси Игоревны на нарушение ее конституционных прав статьей 84 Уголовного кодекса Российской Федерации, постановлением Государственной Думы от 2 июля 2013 года № 2559-6 ГД «Об объявлении амнистии» и постановлением Государственной Думы от 2 июля 2013 года № 2562-6 ГД «О порядке применения постановления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии»: определение Конституционного Суда РФ от 18 сентября 2014 г. № 1828-О // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

ды граждан», в соответствии с которым суды рассматривают жалобы на любые действия и решения, нарушающие права и свободы граждан, если для таких действий и решений не предусмотрена иная процедура судебного обжалования. Тем самым действующее законодательство предполагает оспаривание решений администрации следственного изолятора о применении или отказе в применении акта об амнистии по правилам главы 25 ГПК Российской Федерации».

Казалось бы, вопрос разрешен, однако далее Суд пришел к выводу, что такая форма реализации права на судебную защиту входит в противоречие с толкованием перечисленных выше законоположений Пленумом Верховного Суда РФ.

Так, в порядке главы 25 ГПК РФ суды не вправе рассматривать дела об оспаривании решений и действий (бездействия), связанных с разрешением уполномоченными органами вопроса об освобождении от уголовной ответственности, в частности об обжаловании лицом, отбывающим наказание, неприменения в отношении его акта об амнистии⁸.

Не предусматривает такой возможности и ст. 125 УПК РФ, поскольку в этом порядке обжалуются лишь решения и действия (бездействие) должностных лиц, полномочия которых непосредственно связаны с осуществлением уголовного преследования в досудебном производстве по уголовному делу⁹.

Таким образом, заключил Конституционный Суд РФ, «какой-либо специальный механизм судебного обжалования решений уполномоченных органов, за исключением органов предварительного расследования и суда, по вопросам об освобождении от уголовной ответственности и от наказания в связи с амнистией не предусмотрен. Тем не менее наличие данного пробела не позволяет толковать положения действующего законодательства как препятствующие обжалованию в суд таких решений и рассмотрению по существу соответствующих обращений, поскольку восполнение пробелов в законодательном регулировании общественных отношений (как и правоприменение в целом) требует от судов учета нормативного единства российского права, в системе которого Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу и прямое действие (статья 15, часть 1).

Следовательно, при наличии пробела в вопросах процедуры судебного обжалования решения должностного лица исправительного учреждения или следственного изолятора должна применяться – впредь до принятия нормативного правового акта, регулирующего эти вопросы, –

⁸ О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 2 // Рос. газета. 2009. 18 февр.

⁹ О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2009 г. № 1 // Там же.

непосредственно статья 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации».

Таким образом, о законодательном пробеле заявили на официальном уровне, однако пути его преодоления до настоящего времени не урегулированы.

Публикуемая национальная судебная практика демонстрирует полярные позиции по обсуждаемой проблематике, многие из которых, на наш взгляд, не вполне обоснованы. Отсутствует единый подход и в научной доктрине.

Анализируя точку зрения о возможности оспаривания отказа в применении амнистии в порядке ст. 125 УПК РФ, напомним, что предметом обжалования в суде в этом случае могут быть постановления дознавателя, следователя, руководителя следственного органа об отказе в возбуждении уголовного дела, о прекращении уголовного дела, а равно иные решения и действия (бездействие) дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора, которые способны причинить ущерб конституционным правам и свободам участников уголовного судопроизводства либо затруднить доступ граждан к правосудию.

Таким образом, пределы судебного контроля на указанной стадии строго ограничены. Одним из таких ограничений выступает лимитирование круга субъектов, действия которых могут быть проверены, – их деятельность должна непосредственно увязываться с осуществлением уголовного преследования.

Позиция настаивающих на необходимости рассмотрения жалобы в определенном ст. 125 УПК РФ порядке, по нашему мнению, выражена без учета очерченных данной нормой границ судебной компетенции и в деле, находящемся в стадии исполнения приговора, неминуемо повлечет их неоправданную эскалацию.

В связи с этим содержащиеся в упомянутом постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» разъяснения, из смысла которых следует невозможность применения регламентированного приведенной статьей порядка судопроизводства, видятся вполне обоснованными, соответствующими роли и полномочиям суда на досудебных стадиях производства по уголовному делу.

Анализ заложенных в уголовно-процессуальном законе возможных точек соприкосновения суда с органами исполнительной власти и регламентированная в связи с этим судебная компетенция по проверке их деятельности на стадии исполнения приговора не оставляет каких-либо вариаций на эту тему, за исключением главы 47 УПК РФ «Производство по рассмотрению и разрешению вопросов, связанных с исполнением приговора».

Предвосхищая возможные контраргументы сторонников ст. 125 УПК РФ о порочности указанного пути, обоснованные процессуальной невозможностью рассмотрения поднимаемого вопроса ввиду, во-первых,

отсутствия в предусмотренном ст. 397 УПК РФ перечне пункта, удовлетворявшего бы их требованиям; во-вторых, недопустимости принесения в таком порядке жалоб на действия, решения начальника исправительного учреждения, следует отметить, что отсутствие в системе действующего правового регулирования нормативного закрепления конкретной процессуальной формы, в которую может быть облечено обращение в суд в порядке исполнения приговора (ст. 396–399 УПК РФ) по закрепленным открытым (неисчерпывающим) перечнем вопросам, не может влечь безосновательное ограничение права гражданина на судебную защиту в смысле, придаваемом ему ст. 46 Конституции РФ.

Добавим, что при таком варианте реализации указанного права следует строго соблюдать границы полномочий, определяемые постановлением о применении амнистии, учитывая при этом невозможность самостоятельного принятия судом соответствующего амнистирующего решения.

С учетом изложенного предлагаемое решение считаем наиболее оптимальным, принимая во внимание конкретную стадию уголовного судопроизводства, круг субъектов правоотношений (осужденные, должностные лица органов, исполняющих наказание), вытекающих из применения уголовного закона.

Итак, преодоление законодательных пробелов, нередко выявляемых теорией и правоприменительной практикой, должно регулироваться на уровне разъяснений высших судебных инстанций, в частности Пленума Верховного Суда РФ¹⁰, принятие которых, в отличие от решения подобных вопросов через процедуру законотворчества, позволит более оперативно и качественно направлять судебную практику, способствуя развитию правового государства, признавшего права и свободы человека высшей ценностью.

¹⁰ Немаловажное значение в связи с этим имеет постановление Пленума Верховного Суда РФ в системе российского права, определенное постановлением Конституционного Суда РФ от 21 января 2010 г. № 1-П: «...в российской судебной системе толкование закона высшими судебными органами оказывает существенное воздействие на формирование судебной практики. По общему правилу оно фактически, исходя из полномочий вышестоящих судебных инстанций по отмене и изменению судебных актов, является обязательным для нижестоящих судов на будущее время».