



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ24-300

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

13 августа 2024 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Зинченко И.Н.,
Тютина Д.В.

при секретаре

Иванове В.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Александрова Вадима Игоревича о признании частично недействующим пункта 10 приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 24 августа 2021 г. № 487 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа и прокурора»

по апелляционной жалобе Александрова В.И. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 мая 2024 г. по делу № АКПИ24-336, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зинченко И.Н., объяснения представителя административного истца Александрова В.И. – Пустошилова Е.Ф., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Генеральным прокурором Российской Федерации 24 августа 2021 г. издан приказ № 487 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и

решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа и прокурора» (далее также – Приказ), опубликованный в издании «Законность», 2021 г., № 10.

Согласно пункту 10 Приказа в случае обжалования участником уголовного судопроизводства постановления прокурора, принятого по жалобе в порядке статьи 124 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее также – УПК РФ), вышестоящему прокурору предписано рассматривать такие обращения согласно правилам и срокам, установленным Инструкцией о порядке рассмотрения обращений и приёма граждан в органах прокуратуры Российской Федерации, утверждённой приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 30 января 2013 г. № 45 (далее – Инструкция) (абзац первый).

При этом у нижестоящего прокурора истребовать мотивированное заключение об обоснованности доводов заявителя и необходимые копии актов прокурорского реагирования и процессуальных документов, подтверждающих либо опровергающих доводы заявителя, а в случае необходимости – материалы процессуальной проверки и (или) уголовного дела (абзац второй).

Решать вопрос о персональной ответственности в случае выявления факта ненадлежащего рассмотрения жалобы (абзац третий).

В примечании 1 к пункту 10 Приказа определено, что в целях реализации положений Приказа под вышестоящим прокурором, его заместителями понимаются: по отношению к прокурорам городов, районов, приравненным к ним другим территориальным, военным прокурорам и прокурорам иных специализированных прокуратур – руководители структурных подразделений прокуратур субъектов Российской Федерации, их заместители, старшие помощники и помощники прокуроров субъектов Российской Федерации, заместители прокуроров субъектов Российской Федерации, прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры; по отношению к прокурорам субъектов Российской Федерации, приравненным к ним прокурорам – руководители структурных подразделений Генеральной прокуратуры Российской Федерации, заместители Генерального прокурора Российской Федерации, Генеральный прокурор Российской Федерации.

Александров В.И. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском заявлением, в котором просил признать не действующим пункт 10 Приказа в части, предусматривающей обязанность вышестоящих прокуроров рассматривать жалобы участников уголовного судопроизводства на постановления прокурора, принятые в порядке статьи 124 УПК РФ, согласно правилам и срокам, установленным Инструкцией, ссылаясь на его противоречие положениям статьи 124 УПК РФ и нарушение его права как участника уголовного судопроизводства на обжалование в установленном законом порядке действий (бездействия) и решений прокурора вышестоящему прокурору.

Административный ответчик Генеральная прокуратура Российской Федерации возражала против удовлетворения административного иска,

указав, что Приказ издан Генеральным прокурором Российской Федерации в пределах предоставленных ему полномочий в целях реализации требований федерального законодательства, в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и не нарушает права административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 28 мая 2024 г. в удовлетворении административного искового заявления Александрову В.И. отказано.

В апелляционной жалобе и дополнении к ней, поданных представителем Александрова В.И. – Пустошиловым Е.Ф., административный истец просит отменить указанное решение и принять по делу новое решение об удовлетворении заявленного требования. Полагает, что суд первой инстанции при разрешении данного дела неправильно применил нормы материального и процессуального права, не применил закон, подлежащий применению.

В жалобе, повторяя доводы административного искового заявления, ссылается на то, что установленный оспариваемой нормой порядок рассмотрения вышестоящими прокурорами жалоб на действия (бездействие) и решения прокуроров противоречит требованиям статей 19, 123–124 УПК РФ и правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации. По его мнению, вышестоящий прокурор при рассмотрении жалобы на законность и обоснованность принятого нижестоящим прокурором процессуального решения, должен руководствоваться нормами УПК РФ, а не положениями Инструкции, так как специальный порядок и сроки рассмотрения жалоб на действия (бездействие) нижестоящего прокурора, осуществляющего надзор за процессуальной деятельностью органов предварительного расследования, ею не урегулированы. Кроме того, установленный Инструкцией порядок существенно ухудшает положение участников уголовного судопроизводства, так как в соответствии со статьёй 124 УПК РФ процессуальный срок рассмотрения жалобы на действия (бездействие) и решения прокурора составляет 3 суток, тогда как Инструкцией такой срок установлен 30 суток.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в возражениях на апелляционную жалобу с её доводами не согласилась, считает, что решение суда является законным, обоснованным и содержащим выводы, основанные на правильно применённых нормах материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

Согласно пункту 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

При разрешении данного административного дела суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что такое основание для признания оспариваемого в части пункта 10 Приказа не действующим отсутствует.

Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре), определяющим правовые основы деятельности прокуратуры Российской Федерации, предусмотрено, что полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, её организация и порядок деятельности определяются Конституцией Российской Федерации, данным федеральным законом и другими федеральными законами (статья 3). Прокуратура Российской Федерации составляет единую федеральную централизованную систему органов и организаций и действует на основе подчинения нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации (пункт 1 статьи 4).

В соответствии со статьёй 17 указанного закона Генеральный прокурор Российской Федерации руководит системой прокуратуры Российской Федерации, издаёт обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, положения и инструкции, регулирующие вопросы организации деятельности системы прокуратуры Российской Федерации и порядок реализации мер материального и социального обеспечения указанных работников (пункт 1).

Во исполнение предоставленных пунктом 1 статьи 17 Закона о прокуратуре полномочий Генеральный прокурор Российской Федерации издал Приказ, которым в целях обеспечения исполнения и единообразного применения положений уголовного и уголовно-процессуального законодательства Российской Федерации, соблюдения прав участников уголовного судопроизводства и иных заинтересованных лиц, а также эффективной реализации поставленных перед органами прокуратуры задач (преамбула Приказа) определил единый для системы прокуратуры Российской Федерации порядок рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора.

С учётом изложенного правильным является вывод суда первой инстанции о том, что Приказ издан надлежащим должностным лицом в пределах предоставленных ему федеральным законодателем полномочий, с соблюдением установленных действующим законодательством формы его издания и порядка опубликования.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно исходил из того, что пункт 10 Приказа в оспариваемой части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и прав, свобод и законных интересов административного истца в указанном им аспекте не нарушает.

Признавая несостоятельным довод административного истца о противоречии пункта 10 Приказа статье 124 УПК РФ, суд правомерно исходил из того, что он основан на неправильном толковании норм действующего законодательства Российской Федерации, регулирующего рассматриваемые правоотношения.

Так, Законом о прокуратуре в пункте 1 статьи 30 установлено, что полномочия прокурора по надзору за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, устанавливаются уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации и другими федеральными законами.

В соответствии со статьёй 37 УПК РФ прокурор является должностным лицом, уполномоченным в пределах компетенции, предусмотренной этим кодексом, осуществлять от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, а также надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия (часть первая). Прокурор в ходе досудебного производства по уголовному делу уполномочен в том числе отменять незаконные или необоснованные постановления нижестоящего прокурора, а также незаконные или необоснованные постановления органа дознания, начальника органа дознания, начальника подразделения дознания и дознавателя в порядке, установленном данным кодексом (пункт 6 части 2). Полномочия прокурора, предусмотренные названной статьёй, осуществляются прокурорами района, города, их заместителями, приравненными к ним прокурорами и вышестоящими прокурорами (часть 5).

В главе 16 (статьи 123–127) УПК РФ, регламентирующей порядок уголовного судопроизводства и процедуру обжалования действий должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство, предусмотрено, что действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа, прокурора и суда могут быть обжалованы в установленном данным кодексом порядке участниками уголовного судопроизводства, а также иными лицами в той части, в которой производимые процессуальные действия и принимаемые процессуальные решения затрагивают их интересы (часть 1 статьи 123).

Из приведённых норм следует, что жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа рассматривает прокурор, непосредственно осуществляющий надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и органов предварительного следствия.

Статьёй 124 УПК РФ, определяющей порядок рассмотрения жалобы прокурором, руководителем следственного органа, установлено, что по результатам рассмотрения жалобы прокурор, руководитель органа выносит постановление о полном или частичном удовлетворении жалобы либо об отказе в её удовлетворении (часть 2). В случае удовлетворения жалобы, поданной в соответствии с частью второй статьи 123 этого кодекса, в постановлении должны быть указаны процессуальные действия, осуществляемые для ускорения рассмотрения дела, и сроки их осуществления (часть 2¹). Заявитель должен быть незамедлительно уведомлен о решении,

принятом по жалобе, и дальнейшем порядке его обжалования (часть 3). В случаях, предусмотренных названным кодексом, дознаватель, следователь вправе обжаловать действия (бездействие) и решения прокурора или руководителя следственного органа соответственно вышестоящему прокурору или руководителю вышестоящего следственного органа (часть 4).

Проанализировав положения статьи 124 УПК РФ, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что, устанавливая обязанность прокурора по результатам рассмотрения жалобы на действия (бездействие) и решения дознавателя, начальника подразделения дознания, начальника органа дознания, органа дознания, следователя, руководителя следственного органа вынести постановление о полном или частичном её удовлетворении либо об отказе в её удовлетворении, названные положения возможности обжалования участниками уголовного судопроизводства такого постановления прокурору вышестоящему прокурору или руководителю вышестоящего следственного органа в порядке указанной статьи не предусматривают. Правом обжалования действий (бездействия) и решений прокурора или руководителя следственного органа вышестоящему прокурору или руководителю вышестоящего следственного органа в случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законом, как следует из приведённой выше части 4 статьи 124 УПК РФ, наделены лишь дознаватель, следователь, таким образом, эта норма делает исключение только в отношении указанных в ней лиц, которые могут обжаловать в установленном УПК РФ порядке постановление прокурора, и на иных участников уголовного судопроизводства она не распространяется.

Из приведённых норм уголовно-процессуального кодекса в их взаимосвязи следует, что рассмотрение жалобы в порядке, предусмотренном статьёй 124 УПК РФ, с вынесением соответствующего постановления осуществляется прокурором на стадии досудебного производства, если прокурор непосредственно осуществляет надзор за расследованием конкретного уголовного дела либо проведением проверки. Рассмотрение жалобы на постановление надзирающего прокурора, принятое в порядке статьи 124 УПК РФ, вышестоящим прокурором, осуществляющим контрольные функции, в порядке названной статьи не предусмотрено.

Вопреки утверждениям административного истца в апелляционной жалобе суд первой инстанции верно указал в обжалуемом решении, что отношения, связанные с рассмотрением жалоб иных участников уголовного судопроизводства вышестоящим прокурором, регулируются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 59-ФЗ), а также принятой в его исполнение Инструкцией.

В соответствии с частью 1 статьи 12 Федерального закона № 59-ФЗ письменное обращение, поступившее в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в соответствии с их компетенцией, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации письменного обращения.

Из содержания Инструкции следует, что она устанавливает единый порядок рассмотрения и разрешения в органах прокуратуры Российской Федерации обращений граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, обращений и запросов должностных и иных лиц о нарушениях их прав и свобод, прав и свобод других лиц, о нарушениях законов на территории Российской Федерации, а также порядок приёма граждан, должностных и иных лиц в органах прокуратуры Российской Федерации (пункт 1.1), закрепляет требование об обязательном рассмотрении обращений, поступивших в органы прокуратуры Российской Федерации, и определяет перечень решений, которые могут быть приняты по результатам предварительного рассмотрения и по итогам рассмотрения этих обращений (пункты 3.1, 4.14).

Разрешая данное дело, суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что положения пункта 10 Приказа, предписывающие вышестоящему прокурору рассматривать жалобы участников уголовного судопроизводства на постановления прокурора, принятые в порядке статьи 124 УПК РФ, согласно правилам и срокам, установленным Инструкцией, основаны на нормах действующего законодательства, регулирующего рассматриваемые правоотношения, не противоречат требованиям Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, в том числе его статье 124, направлены на защиту и соблюдение прав и законных интересов участников уголовного судопроизводства, и, следовательно, прав, свобод и законных интересов административного истца в указанном им аспекте не нарушают.

Оспариваемые предписания пункта 10 Приказа не входят в противоречие с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в определениях от 25 января 2005 г. № 42-О, от 27 мая 2010 г. № 778-О-О, от 18 октября 2012 г. № 1888-О, ссылки на которые имеются в апелляционной жалобе, о том, что право подать в соответствующий государственный орган или должностному лицу заявление, ходатайство или жалобу предполагает право на получение адекватного ответа, что применительно к уголовному судопроизводству означает необходимость принятия по обращению предусмотренного законом процессуального решения, которое в силу требований статьи 7 УПК РФ должно быть законным, обоснованным и мотивированным, так как не ограничивают прав участников уголовного судопроизводства на обжалование действий прокурора и получение надлежащего ответа на обращение в установленном законом порядке.

Доводы, изложенные административным истцом в обоснование апелляционной жалобы о незаконности пункта 10 Приказа в оспариваемой части, направлены на переоценку выводов суда первой инстанции, приведённых в решении, основаны на ошибочном толковании норм действующего законодательства, регулирующего рассматриваемые правоотношения, и не свидетельствуют о незаконности принятого судом первой инстанции решения.

Как следует из содержания административного искового заявления и апелляционной жалобы, доводы административного истца сводятся, по существу, к оценке целесообразности действующего правового регулирования в рассматриваемой сфере и необходимости иной его регламентации. Однако разрешение подобного рода вопросов не отнесено к компетенции Верховного Суда Российской Федерации. Предусмотренные частью 4 статьи 216 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации обстоятельства для возложения судом на орган государственной власти обязанности осуществить нормативное правовое регулирование отсутствуют.

Вопреки утверждениям в апелляционной жалобе обжалуемое решение суда первой инстанции соответствует требованиям статьи 180 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, отвечает нормам материального права, правомерно применённым и истолкованным при рассмотрении и разрешении данного административного дела. Нарушений норм процессуального права судом не допущено.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения обжалуемого решения в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 28 мая 2024 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Александра Вадима Игоревича – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

И.Н. Зинченко

Д.В. Тютин