

Рекомендовано Советом по правоведению
Учебно-методического объединения университетов России
в качестве учебника для юридических вузов

Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы. Учебник для юридических вузов и факультетов. Издание 5-е, переработанное и дополненное. Под ред. К. Ф. Гуценко. – М.: Издательство «Зерцало», 2000. – 400 с.

ISBN 5-8078-0055-9

Данное издание учебника по курсу «Правоохранительные органы» является пятым. Потребность в нём возникла в связи с тем, что первое (лето 1995 г.), второе (осень 1996 г.), третье (весна 1997 г.) и четвертое (осень 1998 г.) издания к настоящему времени существенно устарели, и ни одно из них не может быть рекомендовано безоговорочно для использования в учебном процессе. Это обусловлено прежде всего тем, что в течение всего указанного периода времени шёл и продолжает идти непрерывно процесс обновления российского законодательства, в том числе имеющего принципиальное значение для организации и основ деятельности правоохранительных органов.

Пятое издание, как и первые четыре, подготовлено на базе учебной программы, составленной в соответствии с требованиями Государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования по специальности 021100 – «Юриспруденция» и используемой преподавателями и студентами юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова. В этом издании максимально обновлен материал, содержащийся в предыдущих изданиях, с учётом всех текущих изменений законодательства и иных правовых актов.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, учебные планы которых рассчитаны на подготовку юристов широкого профиля. Для всех, кто интересуется построением и полномочиями правоохранительных органов.

Нормативный материал дается по состоянию на 1 января 2000 г.

© К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев, 1996

© Издательство «Зерцало», 1996

© К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев, 1997

© К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев, 1998

© К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев, 2000

© Издательство «Зерцало», 2000

ISBN 5-8078-0055-9

Содержание

Указатель сокращений	6
Глава I Основные понятия, предмет и система дисциплины «правоохранительные органы»	8
§ 1. Правоохранительная деятельность, ее признаки, понятие и задачи	8
§ 2. Основные направления (функции) правоохранительной деятельности ..	12
§ 3. Правоохранительные органы: общая характеристика и система	13
§ 4. Учебная дисциплина «Правоохранительные органы»: предмет, наименование, система	17
§ 5. Соотношение дисциплины «Правоохранительные органы» с другими юридическими дисциплинами	19
Глава II Законодательство и иные правовые акты о правоохранительных органах	23
§ 1. Общая характеристика и классификация правовых актов о правоохранительных органах	23
§ 2. Классификация правовых актов о правоохранительных органах по их содержанию	23
§ 3. Классификация правовых актов о правоохранительных органах по их юридическому значению	28
Глава III Судебная власть и система органов, ее осуществляющих	33
§ 1. Судебная власть, ее понятие и соотношение с другими ветвями государственной власти	33
§ 2. Суд как орган судебной власти	38
§ 3. Судебная система	40
Глава IV Правосудие и его демократические основы (принципы)	46
§ 1. Отличительные признаки и понятие правосудия	46
§ 2. Демократические основы (принципы) правосудия; их понятие, истоки и значение	49
§ 3. Законность	50
§ 4. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении правосудия	51
§ 5. Осуществление правосудия только судом	53
§ 6. Обеспечение законности, компетентности и беспристрастности суда ..	54
§ 7. Самостоятельность судов, независимость судей, народных, присяжных и арбитражных заседателей	57
§ 8. Осуществление правосудия на началах равенства всех перед законом и судом	58

§ 9. Обеспечение права граждан на судебную защиту	60
§ 10. Состязательность и равноправие сторон	61
§ 11. Обеспечение подозреваемому, обвиняемому и подсудимому права на защиту	62
§ 12. Презумпция невиновности	63
§ 13. Открытое разбирательство дел во всех судах	64
§ 14. Обеспечение возможности пользования в суде родным языком.....	64
§ 15. Участие граждан в отправлении правосудия.....	65
Глава V Основное звено гражданских судов общей юрисдикции.....	70
§ 1. Районный суд – основное звено гражданских судов общей юрисдикции ..	70
§ 2. Этапы развития районного суда.....	70
§ 3. Полномочия районного суда	72
§ 4. Основные права и обязанности судей и народных заседателей	75
§ 5. Председатель (судья) районного суда	76
§ 6. Организация работы в районном суде	77
Глава VI Среднее звено гражданских судов общей юрисдикции	81
§ 1. Суды среднего звена, их полномочия и место в системе судов общей юрисдикции.....	81
§ 2. Основные этапы развития судов среднего звена	82
§ 3. Состав и структура суда среднего звена, полномочия структурных подразделений судов этого звена	84
§ 4. Организация работы в судах среднего звена	85
Глава VII Военные суды.....	89
§ 1. Задачи военных судов и их место в российской судебной системе.....	89
§ 2. Этапы развития военных судов.....	90
§ 3. Подведомственность военных судов.....	92
§ 4. Основы организации и подсудности военных судов.....	94
Глава VIII Верховный Суд Российской Федерации.....	98
§ 1. Верховный Суд РФ – высший судебный орган судов общей юрисдикции .	98
§ 2. Основные этапы истории Верховного Суда РФ	99
§ 3. Судебные полномочия Верховного Суда РФ	100
§ 4. Порядок формирования Верховного Суда РФ, его состав и структура	101
§ 5. Организация работы в Верховном Суде РФ	104

Глава IX Арбитражные суды и иные арбитражные органы	107
§ 1. Арбитражные суды, их место и роль в системе правоохранительных органов.....	107
§ 2. Этапы развития арбитражных органов	108
§ 3. Арбитражные суды основного звена, их состав и полномочия.....	109
§ 4. Федеральные арбитражные суды округов: порядок образования, структура и полномочия	112
§ 5. Высший Арбитражный Суд РФ, его состав, структура и полномочия ..	115
§ 6. Иные арбитражные органы.....	118
Глава X Конституционный Суд Российской Федерации	123
§ 1. Конституционный контроль, его понятие и истоки	123
§ 2. Конституционный Суд РФ: полномочия и основы организации	125
§ 3. Решения Конституционного Суда РФ, их виды, содержание, форма и юридическое значение	130
Глава XI Суды субъектов российской федерации	134
§ 1. Конституционные (уставные) суды.....	134
§ 2. Мировые судьи	135
Глава XII Статус судей, народных, присяжных и арбитражных заседателей.....	137
§ 1. Судейский корпус (судейское сообщество) и статус судей: понятие и общая характеристика	137
§ 2. Порядок формирования судейского корпуса.....	139
§ 3. Гарантии независимости судей.....	141
§ 4. Судейское сообщество и его органы	146
§ 5. Квалификационные коллегии и аттестация судей.....	147
§ 6. Статус народных, присяжных и арбитражных заседателей.....	149
Глава XIII Основные этапы развития российской судебной системы	153
§ 1. Становление российских судов как учреждений, обособленных от других государственных органов (дореформенные суды).....	153
§ 2. Судебная реформа 1864 г. и её основные итоги	154
§ 3. Становление и развитие судов в послеоктябрьский период	159
Глава XIV Организационное обеспечение деятельности судов и органы, его осуществляющие.....	165
§ 1. Понятие и содержание организационного обеспечения деятельности судов	165
§ 2. Эволюция организационного обеспечения деятельности судов.....	166

§ 3. Органы, осуществляющие организационное обеспечение деятельности судов	169
§ 4. Судебный департамент при Верховном Суде РФ. Администраторы судов	172
§ 5. Министерство юстиции РФ и его органы: основные функции и организация	174
§ 6. Служба судебных приставов	178
Глава XV Прокурорский надзор и органы прокуратуры	181
§ 1. Прокурорский надзор и направления прокурорской деятельности	181
§ 2. Основные этапы развития прокуратуры	185
§ 3. Система, структура и порядок образования органов прокуратуры	187
Глава XVI Организация выявления и расследования преступлений	192
§ 1. Выявление и расследование преступлений: понятие и этапы развития	192
§ 2. Органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, их компетенция	196
§ 3. Милиция и иные органы дознания, их компетенция	198
§ 4. Органы предварительного следствия, их компетенция	199
Глава XVII Юридическая помощь и ее организация	203
§ 1. Юридическая помощь: содержание и значение	203
§ 2. Адвокатура	203
§ 3. Иные организационные формы оказания юридической помощи	211
§ 4. Нотариат: функции, организация и руководство его деятельностью ...	212

Указатель сокращений

- АПК** – Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации. Принят 5 мая 1995 г.
- БНАФОИВ** – Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти.
- ВВС** – Ведомости Верховного Совета РСФСР; Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации.
- ВВАС** – Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.
- ВВСС** – Ведомости Верховного Совета СССР, Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР.
- ГПК** – Гражданский процессуальный кодекс РСФСР. Принят 11 июня 1964 г.
- Закон об арбитражных судах** – Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 28 апреля 1995 г. (СЗ РФ, 1995, № 18, ст. 1589).
- Закон о безопасности** – Закон РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. (ВВС, 1992, № 15, ст. 769; 1993, № 2, ст. 77; РГ, 1994, 14 и 19 января).
- Закон о военных судах** – Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» от 23 июня 1999 г. (СЗ РФ, 1999, № 26, ст. 3170).
- Закон о Конституционном Суде** – Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. (СЗ РФ, 1994, № 13, ст. 1447).
- Закон о милиции** – Закон РСФСР «О милиции» от 18 апреля 1991 г. (ВВС, 1991, № 16, ст. 503; 1993, № 33, ст. 1316; СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 2964; 1999, № 14, ст. 1666; № 49, ст. 5905).
- Закон о мировых судьях** – Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17 декабря 1998 г. (СЗ РФ, 1998, № 51, ст. 6270).
- Закон о прокуратуре** – Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г. (СЗ РФ, 1995, № 47, ст. 4472; 1999, № 7, ст. 878; № 47, ст. 5620).
- Закон о статусе судей** – Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. (ВВС, 1992, № 30, ст. 1792; 1993, № 17, ст. 606; СЗ РФ, 1995, № 26, ст. 2399; 1999, № 29, ст. 3690).
- Закон о Судебном департаменте** – Федеральный закон «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» от 8 января 1998 г. (СЗ РФ, 1998, № 2, ст. 223).
- Закон о судебной системе** – Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 г. (СЗ РФ, 1997, № 1, ст. 1).
- Закон о судебных приставах** – Федеральный закон «О судебных приставах» от 21 июля 1997 г. (СЗ РФ, 1997, № 30, ст. 3590).
- Закон о судостроительстве** – Закон РСФСР «О судостроительстве РСФСР» от 8 июля 1981 г. (ВВС, 1981, № 28, ст. 976; 1992, № 27, ст. 1560; № 30, ст. 1794; 1993, № 33, ст. 1313; СЗ РФ, 1994, № 32, ст. 3300; 1999, № 1, ст. 5).

- КоАП** – Кодекс РСФСР об административных правонарушениях. Принят 20 июня 1984 г.
- Основы законодательства о нотариате** – Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утвержденные Верховным Советом РСФСР 11 февраля 1993 г. (ВВС, 1993, № 10, ст. 357).
- Положение о Министерстве юстиции** – Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации. Утверждено Указом Президента РФ от 2 августа 1999 г. № 954 (СЗ РФ, 1999, № 32, ст. 4043).
- РГ** – Российская газета.
- САПП** – Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации.
- Сборник документов** – Международные акты о правах человека. Сборник документов / Сост. В. А. Карташкин и Е. А. Лукашева. М., 1998.
- СЗ** – Собрание законов Союза ССР.
- СЗРФ** – Собрание законодательства Российской Федерации.
- СППВС¹** – Сборник постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации. 1961–1996. М., 1997.
- СУ** – Собрание узаконений РСФСР.
- УК** – Уголовный кодекс Российской Федерации. Принят 13 июня 1996 г.
- УПК** – Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР. Принят 27 октября 1960 г.

¹ В этом сборнике постановления Пленума Верховного Суда РФ опубликованы с учётом многочисленных изменений, внесённых 21 декабря 1993 г. и 25 октября 1996 г.

Глава I

Основные понятия, предмет и система дисциплины «правоохранительные органы»

§ 1. Правоохранительная деятельность, ее признаки, понятие и задачи

Деятельность государства и его органов охватывает различные сферы жизни общества. Решение проблем, связанных с обеспечением нормального функционирования экономики, осуществление внешней политики, создание условий для развития культуры, науки и образования, поддержание обороноспособности и охрана государственной безопасности страны, а также выполнение других важных функций – таково содержание этой многообразной и многоплановой деятельности.

Одно из центральных мест в ней занимает выполнение задач по обеспечению законности и правопорядка, защите прав и свобод человека и гражданина, охране прав и законных интересов государственных и негосударственных организаций, трудовых коллективов и общественных объединений, борьбе с преступлениями и иными правонарушениями. Эти задачи – предмет заботы в первую очередь государства и его органов, о чём в той или иной форме говорится, к примеру, в ст. 2, 45, п. «в» ст. 71, п. «б» ст. 72, п. «е» ст. 114 Конституции РФ. В частности, в ст. 2 недвусмысленно сказано: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Эта же идея содержится в ч. 1 ст. 45: «Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется».

По своей сути приведённые и другие конституционные предписания требуют, чтобы *все* государственные органы выполняли названные задачи. Одновременно сами граждане, разумеется, не лишаются возможности отстаивать любыми законными способами свои права и свободы, активно добиваться выполнения государственными органами возложенных на них полномочий, всемерно содействовать им в этом.

Для подавляющего большинства государственных органов диапазон их деятельности не замыкается, естественно, на решении названных, хотя и весьма важных, но всё же конкретно ограниченных задач – задач непосредственной охраны законности и правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступлениями и иными правонарушениями.

У них на первом плане другие задачи – решение текущих и перспективных экономических вопросов, вопросов культуры, науки, образования, обороноспособности и государственной безопасности, внешней политики, экономического сотрудничества с другими странами и т.д. Некоторые функции по охране законности и правопорядка они выполняют как бы попутно, наряду с осуществлением своих *основных* задач.

Специально обеспечением законности и правопорядка, защиты прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступлениями и иными правонарушениями занимается значительно меньший круг органов. Это те органы, которые существуют только или главным образом для выполнения такой роли. Их уже давно принято именовать *органами охраны общественного порядка* (нередко их называют и *органами охраны правопорядка*), т.е. органами, которые призваны охранять обусловленный экономическими и социальными, нравственными, культурными, историческими и иными факторами, Конституцией РФ, другими законодательными и правовыми предписаниями порядок жизни и деятельности государства и общества, российских граждан и иных лиц, проживающих в России. Весьма близко к понятию органов охраны общественного порядка (правопорядка) примыкает понятие *«правоохранительные органы»*. Понятия эти весьма схожи, но не идентичны. Круг конкретных органов, которые они имеют в виду, не совпадает. Не все

органы охраны общественного порядка (правопорядка) можно считать правоохранительными. Равным образом среди правоохранительных есть такие, которые не занимаются и не должны заниматься охраной общественного порядка или правопорядка в широком смысле этого слова.

Чтобы чётко усвоить суть критериев, которыми следовало бы руководствоваться при отнесении тех или иных государственных органов к числу правоохранительных, весьма важно уяснить признаки деятельности, получившей в определенной мере *условное и признаваемое не всеми*, но уже ставшее привычным для многих наименование – **«правоохранительная деятельность»**.

Данный термин и обозначаемое им понятие являются сравнительно молодыми. Они введены в юридический обиход всего лишь в конце 50-х – начале 60-х гг. По сравнению с возрастом других терминов и понятий, которыми пользуются юристы, это «младенческий» возраст. Отчасти этим и можно было бы объяснить тот факт, что понятие «правоохранительная деятельность» ещё не «устоялось». Вокруг него идут активные споры, высказываются разные суждения, а вместе с этим – и разные мнения о том, какие органы надо считать правоохранительными. В действующем законодательстве по данному поводу чётких указаний нет.

В соответствии с существующими доктринальными разработками рассматриваемый вид государственной деятельности обладает рядом существенных признаков.

Один из них проявляется в том, что такая деятельность может осуществляться не любым способом, а лишь с помощью применения юридических мер воздействия. К ним принято относить меры государственного принуждения и взыскания, регламентируемые законом. Например, если совершено преступление, то может быть назначено наказание или иные меры воздействия, допускаемые по закону; если имуществу причинён ущерб, не влекущий уголовной ответственности, то может быть возложена обязанность возместить этот ущерб; если по заключённому договору не выполнено обязательство, скажем, об изготовлении какого-то изделия или оказании каких-то услуг, то возможно применение имущественной санкции; если кто-то управлял автомашиной в нетрезвом виде, то его можно лишить водительских прав, и т.д. Среди мер юридического воздействия важное место отводится мерам *предупреждения* противоправных действий, их *профилактике*, допускаемой лишь в установленных законом пределах.

Вторым существенным признаком правоохранительной деятельности является то, что применяемые в ходе её осуществления юридические меры воздействия должны строго соответствовать предписаниям закона. Только закон может служить основанием применения конкретной меры воздействия и чётко определять её содержание. Орган, применяющий такое воздействие, обязан пунктуально выполнять соответствующие предписания. Например, в ст. 40³ КоАП установлено, что лицо, распространявшее о кандидате в депутаты или на выборную должность путём опубликования либо иным способом ложные сведения в целях влияния на исход выборов, может быть подвергнуто штрафу в размере от десяти до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда (для должностного лица, совершившего подобное деяние, штраф соответственно может составить вдвое большую сумму). И такая запись в законе означает, что установленная в нем мера взыскания может быть применена только к виновному в указанном действии и только в обозначенных пределах. Не допускается применение и каких-то иных мер взыскания, скажем, ареста, исправительных работ, хотя кому-то они могут показаться более уместными для данного случая и более справедливыми. Отступление от приведенного предписания закона под каким бы то ни было предлогом и в каком бы то ни было направлении считается актом беззакония, несовместимым с охраной прав и свобод.

В-третьих, характерным для правоохранительной деятельности является и то, что она реализуется в установленном законом порядке, с соблюдением определенных процедур. К примеру, приговор суда, назначающий уголовное наказание, освобождающий от него или оправдывающий подсудимого, может быть постановлен

только после проведенного судебного разбирательства и всестороннего обсуждения судом всех вопросов, конкретно обозначенных процессуальным законом. Такое обсуждение должно проходить в совещательной комнате, с обеспечением тайны совещания и соблюдением других процедурных правил. Законом установлены свои правила и для разбирательства дел о других правонарушениях. По соответствующим правилам проводится разбирательство имущественных споров, споров, связанных с увольнением, и т.д. Во всяком случае для принятия решения о применении или неприменении юридических мер воздействия предусматриваются устанавливаемые законом конкретные правила, подлежащие обязательному исполнению. Их нарушение может повлечь за собой признание решения незаконным и недействительным, а также иные негативные последствия, в том числе при определенных условиях – для должностного лица, допустившего нарушение.

Наконец, существенным признаком правоохранительной деятельности считается то, что её реализация возлагается прежде всего на специально уполномоченные государственные органы, комплектуемые соответствующим образом подготовленными служащими – по большей части юристами, а также специалистами, обладающими познаниями в других областях. В их распоряжение предоставляются необходимые материальные и технические средства. Организация и деятельность таких государственных органов детально и всесторонне регламентируются в законодательном порядке, в том числе путём установления особых процедурных (процессуальных) правил для решения наиболее ответственных вопросов. Всё это в совокупности направлено на обеспечение оперативности, обоснованности, законности и справедливости принимаемых названными органами решений о применении юридических мер воздействия, направленных на охрану права от уже допущенных или предполагаемых нарушений.

С учётом сказанного можно определить понятие того, что принято считать правоохранительной деятельностью. Как видно по приведённым признакам и их краткой характеристике, к ней следовало бы относить *такую государственную деятельность, которая осуществляется с целью охраны права специально уполномоченными органами путём применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка.*

При характеристике понятия правоохранительной деятельности важно иметь в виду, что в наши дни существует довольно распространённая тенденция вкладывать в него разное и нередко крайне ограниченное содержание. К примеру:

для одних такая деятельность – это лишь то, что делается компетентными государственными органами в сфере борьбы с преступлениями (другими словами, ставится знак равенства между понятием «правоохранительная деятельность» и понятием «борьба с преступностью»);

для других – это борьба и с преступлениями, и с иными правонарушениями (в основном теми, которые принято называть административными проступками о них см. ниже, в § 1 гл. IV учебника);

для третьих – это то, что принято называть поддержанием общественного порядка (патрулирование в общественных местах, контроль за правильным проведением массовых мероприятий – демонстраций, митингов, пикетирования, применение специальных средств для усмирения «разбушевавшейся» толпы и т.д.).

Столь упрощённый подход нельзя признать правильным, поскольку он существенно искажает суть рассматриваемого вида государственной деятельности и, как будет показано ниже (см. § 2 данной главы учебника), используется для «обоснования» весьма спорных суждений о том, какие органы следовало бы считать правоохранительными.

Сторонники такого подхода не хотят видеть, что сфера охраны права *значительно шире*, чем сфера борьбы с преступностью или нарушениями общественного порядка. Право должно охраняться не только от подобных, явно недопустимых актов беззакония или

антиобщественных явлений. Но нужно не забывать, что в не меньшей мере недопустимыми являются также все и всякие иные проявления противоправности, попытки недозволенно ограничивать, злонамеренно ущемлять или умалять любые права и законные интересы, кому бы они ни принадлежали – российскому гражданину, иностранцу, лицу без гражданства, какому-то должностному лицу, предпринимателю или коммерсанту, государственной или негосударственной организации.

Всё это и ему подобное должно пресекаться не менее решительно, чем преступления или нарушения порядка в общественных местах, а его негативные последствия – устраняться или исправляться. В противном случае рассуждения о законности и правопорядке – пустой звук. Чтобы такое не случилось или не приобрело значительных масштабов – и нужна деятельность, именуемая правоохранительной в широком смысле этого слова.

Решение компетентного органа о восстановлении на работе человека, уволенного не в результате преступных «происков», а по ошибке или недоразумению, о возмещении вреда, причинённого по неосторожности, о возложении обязанности выполнить условия договора, к примеру, об издании какой-то книги, о лишении родительских прав того, кто не уделяет необходимого внимания своему ребёнку, о выплате денежного содержания престарелым родителям, о признании противоречащим Конституции РФ закона, ущемляющего основные права и свободы гражданина и человека, и т.д., и т.п. Все меры подобного рода не менее важны для обеспечения законности и правопорядка, чем борьба с преступностью или так называемыми несанкционированными массовыми «мероприятиями». Такие меры тоже представляют собой *охрану права с помощью юридических средств*. Их совокупность – неотъемлемый компонент правоохранительной деятельности.

Вопрос о задачах правоохранительной деятельности, как и вопрос о её понятии и содержании, пока что в законодательном порядке чётко не решён. Но это не значит, что у неё нет своих задач. Они есть, и о них можно судить по содержанию ряда законодательных актов, в которых в той или иной мере решаются вопросы организации и основ деятельности различных правоохранительных органов. К таким актам можно отнести, например, Закон о безопасности, Закон о милиции, Закон о судебной системе, Закон о судостроительстве, ГПК, УПК и некоторые другие¹. В ст. 1 Закона о безопасности, в частности, подчёркнуто, что основными объектами, которые должны защищаться системой государственных органов, являются: «личность – её права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность».

Это положение и следовало бы считать *основным ориентиром* при раскрытии содержания задач правоохранительной деятельности *в целом*. Во всяком случае, в нём чётко обозначены те ценности, которые должны охраняться.

По закону охрана названных ценностей возложена на все государственные органы, в том числе, естественно, и на правоохранительные. Она и составляет *суть, обобщённое содержание задач последних*, хотя, как будет видно ниже, для конкретных видов правоохранительных органов законодательство предусматривает свои, *специфические задачи*: для Конституционного Суда РФ – одни, для судов общей юрисдикции – другие, для арбитражных судов – третьи, для прокуратуры – четвёртые, для милиции – пятые и т.д. Существуют свои задачи и у конкретных направлений (функций) правоохранительной деятельности.

¹ Здесь и ниже наименование некоторых законов, которые в учебнике упоминаются многократно, даётся сокращённо. Полное их официальное наименование приведено в Указателе сокращений.

§ 2. Основные направления (функции) правоохранительной деятельности

По своему содержанию правоохранительная деятельность не является односложной. Её многоплановость проявляется в относительном разнообразии конкретных *направлений (функций)*, из которых она складывается. К числу таких направлений (функций) следовало бы отнести:

- конституционный контроль;
- правосудие;
- организационное обеспечение деятельности судов;
- прокурорский надзор;
- выявление и расследование преступлений;
- оказание юридической помощи.

Каждое из этих направлений нацелено на достижение «своих» результатов: устранение нарушений предписаний Конституции РФ; справедливое разбирательство и разрешение гражданских и уголовных дел, материалов об административных правонарушениях; создание условий для нормальной деятельности судов; выявление и устранение нарушений закона с помощью средств прокурорского реагирования; раскрытие преступлений и изобличение лиц, виновных в их совершении, подготовка материалов для рассмотрения конкретных дел в суде; предоставление всем, кому это необходимо, возможности пользоваться квалифицированной юридической помощью, особенно тем лицам, которые привлекаются к уголовной ответственности, а равно оказание других юридических услуг. Достижение таких результатов в конечном счёте обеспечивает выполнение упомянутых выше общих задач правоохранительной деятельности.

Все названные направления (функции) взаимосвязаны и дополняют друг друга. Ниже в соответствующих главах учебника будет дана подробная характеристика каждого (каждой) из них. Здесь необходимо особо отметить важное значение и роль первых двух направлений (функций) – *конституционного контроля и правосудия*. Их реализация по своей сути означает претворение в жизнь в значительной мере того, что в наши дни принято именовать судебной властью.

Эта ветвь государственной власти, по идее, должна стать неотъемлемым атрибутом правового государства, продвижение к которому объявлено одной из основных целей переустройства российской государственности в ближайшем будущем. Такое государство немыслимо без эффективного конституционного контроля и уважаемого всеми правосудия. От их развития и расширения влияния в обществе и государственном механизме зависит многое. Но дело не только в этом.

Правосудие – функция правоохранительной деятельности, которая имеет прямое отношение к защите, восстановлению, обеспечению реализации, осуществлению наиболее значительных прав и законных интересов человека и гражданина, государственных и негосударственных организаций, должностных лиц. Реализации задач, стоящих перед ним, так или иначе подчинено выполнение практически всех других правоохранительных функций. Например, правосудие по конкретному уголовному делу не может быть осуществлено законно, обоснованно и справедливо, если это дело не будет предварительно расследовано компетентными органами с соблюдением требований закона, всесторонне и полно, если не будут выявлены ими все необходимые доказательства и т.д. (более подробно о понятии и содержании правосудия, его роли и месте в системе правоохранительных функций см. § 1 гл. IV учебника).

Конституционный контроль в не меньшей мере оказывает активное влияние на осуществление других направлений (функций) правоохранительной деятельности. Его реализация – это прежде всего обеспечение претворения в жизнь конституционных предписаний, в том числе тех, что напрямую связаны с надлежащим осуществлением как правосудия, гарантиями его законности, обоснованности и справедливости, так и прокурор-

ского надзора, организационного обеспечения деятельности судов, выявления и расследования преступлений, оказания юридической помощи.

Поэтому о правосудии и конституционном контроле, не умаляя ни в коей мере значения других правоохранительных функций, можно говорить как о сердцевине таких функций, центральном звене их системы в целом и т.п.

§ 3. Правоохранительные органы: общая характеристика и система

Для выполнения названных направлений (функций) правоохранительной деятельности существуют конкретные органы, которые соответственно и именуется правоохранительными. В наши дни вопрос о круге такого рода органов решается по-разному: одни относят к ним большее количество, а другие – меньшее.

Этот разноречивый объясняется прежде всего тем, что данный вопрос в законодательном порядке прямо и однозначно не урегулирован, равно как не решен и вопрос о понятии правоохранительной деятельности (см. § 1 данной главы). Последнее обстоятельство в значительной мере предопределяет тот существенный разноречивый и в подходах к определению круга государственных или негосударственных органов, называемых правоохранительными.

Для одних, соответственно их пониманию содержания рассматриваемого вида государственной деятельности, правоохранительными являются только те органы, что непосредственно ведут борьбу с преступностью, для других – те, которые искореняют преступления и иные посягательства, для третьих – те, которые поддерживают порядок в общественных местах, и т.д.

Такому разноречию в значительной мере способствуют – наряду с отсутствием четкой законодательной регламентации – так называемые ведомственные интересы, а нередко и непрофессиональное словоупотребление, исходящее от средств массовой информации (и не только от них). Некоторым журналистам, иного рода далеким от юриспруденции деятелям, активно выступающим с публичными заявлениями, а иногда и авторам учебной литературы, отражающей ведомственные интересы, термин «правоохранительные органы», похоже, кажется весьма привлекательным и облагораживающим. Видимо поэтому они порой склонны считать такими органами попросту те, к которым по каким-то причинам относятся с симпатией они сами либо руководство соответствующих ведомств.

С их «легкой руки» среди правоохранительных органов могут оказаться, к примеру, воинские формирования, государственные учреждения или структуры, охраняющие важных персон и особые объекты, собирающие налоги, занимающиеся пожаротушением, таможенным контролем и получением таможенных сборов и пошлин, разрабатывающие рекомендации для высших должностных лиц государства по важнейшим вопросам внешней и внутренней политики, отвечающие за обеспечение этих лиц информацией, необходимой для принятия ответственных политических, военных, экономических и экологических решений, и т.д. В некоторых изданиях, не только учебных, но и претендующих на «нечто высоконаучное», среди правоохранительных органов упоминаются даже частные охранные фирмы, войсковые казачьи общества...

Вполне понятно, что такой, мягко говоря, явно «вкусовой» подход к определению круга правоохранительных органов признать приемлемым невозможно. В этом деле следовало бы руководствоваться иными ориентирами.

С учётом данного выше определения правоохранительной деятельности и характеристики её функций (направлений) к правоохранительным органам можно относить:

суды (Конституционный Суд РФ, федеральные суды общей юрисдикции и арбитражные суды, а также суды субъектов Российской Федерации – см. § 3 гл. III учебника);

органы, осуществляющие организационное обеспечение деятельности судов (Судебный департамент при Верховном Суде РФ и его местные учреждения, Служба су-

дебных приставов Министерства юстиции РФ и иные службы этого Министерства, а также другие органы и должностные лица, о которых речь пойдет в гл. XIV учебника);

прокуратуру (см. гл. XV учебника);

некоторые из органов, призванных выявлять и расследовать преступления (см. ниже в данном параграфе и гл. XVI учебника);

адвокатуру и другие организации, оказывающие юридическую помощь (нотариат и др. – см. гл. XVII учебника).

Как будет показано в гл. XVI учебника, органов, уполномоченных выявлять преступления и расследовать их, и соответствующих должностных лиц насчитывается более десятка. К ним относятся:

– *следственные аппараты* прокуратуры, органов внутренних дел, федеральной службы безопасности и налоговой полиции;

– учреждения и должностные лица, которые вправе вести *дознание* по уголовным делам (милиция, командиры воинских частей, подразделения и должностные лица противопожарной, таможенной и пограничных служб, службы безопасности, налоговой полиции, капитаны кораблей, находящихся в плавании, и др.);

– органы, уполномоченные вести *оперативно-розыскную деятельность* (например, должностные лица оперативных подразделений органов внутренних дел, федеральных служб безопасности, налоговой полиции, внешней разведки, государственной охраны, таможенной службы).

Вряд ли будет логично все эти органы (и соответствующих должностных лиц) относить к числу правоохранительных только потому, что на них возлагается осуществление какой-то одной из правоохранительных функций.

При определении роли данной группы органов (должностных лиц) в правоохранительной деятельности следовало бы пользоваться дополнительным критерием: *учитывать удельный вес деятельности по выявлению и расследованию преступлений в общей массе полномочий конкретного органа, значимость такой деятельности для данного органа или должностного лица.*

Скажем, для капитана корабля, находящегося в плавании, функция дознания является далеко не основной, хотя по закону в случае совершения преступления пассажиром или кем-то из членов команды он обязан возбудить уголовное дело и выполнить неотложные следственные действия по выявлению и фиксации доказательств. Данную функцию нельзя назвать основной и для воинских начальников, для работников противопожарной службы, для должностных лиц таможенной службы, для служб внешней разведки и охраны государственных деятелей, для начальников частей и подразделений пограничных войск, а равно для органов федеральной службы безопасности. В этом нетрудно убедиться при ознакомлении с положениями или иными правовыми актами, регулирующими статус и полномочия такого, рода органов и должностных лиц.

Для них рассматриваемая правоохранительная функция – крайне незначительная часть того, что они обязаны делать (см., например, положения и иные акты об этих органах, названные в перечне рекомендуемых правовых источников в конце данной главы и гл. XVI учебника, а также тексты извлечений из правовых актов, помещенные в соответствующих разделах Хрестоматии, упомянутой выше – в Предисловии). Поэтому было бы неправильно всех их (без реальной оценки главного и неглавного, существенного и несущественного в возложенных на них полномочиях) безоговорочно и целиком относить к правоохранительным.

Из числа органов и должностных лиц данной группы полностью правоохранительными можно было бы считать, пожалуй, лишь органы внутренних дел (главным образом милицию) и налоговую полицию, для которых борьба с преступлениями и иными правонарушениями, их выявление и расследование – основная задача. Именно они сталкиваются непосредственно с подавляющим большинством преступлений, административных и иных правонарушений.

В связи с характеристикой правоохранительных органов, их системы следует помнить, что в течение длительного времени считалось бесспорным, что *суд* является одним из правоохранительных органов, причем *основным*. Однако в последние годы это положение нередко оспаривается. Высказывается мнение, что суды не следует относить к правоохранительным органам. Они-де являются органами судебной власти, и их нельзя включать в одну «команду» с органами прокуратуры и исполнительной власти (юстиции, внутренних дел и т.д.). Суды должны быть независимыми и от них. Подобно тому, как судебная власть должна быть независимой и от законодательной, и от исполнительной. Кое-кто из тех, кто не видит разницы между правоохранительной деятельностью и деятельностью по борьбе с преступностью, добавляет к доводам такого рода ещё и ссылку на то, что суд – орган правосудия, основная функция которого состоит в объективном и беспристрастном разбирательстве дел, а не в борьбе с какими-то негативными явлениями; ему нужно не «бороться», а принимать справедливые решения.

В рассуждениях такого рода есть свой резон. Но их сторонники упускают из виду по крайней мере четыре существенных обстоятельства.

Во-первых, отнесение того или иного органа к числу правоохранительных отнюдь не означает лишения его независимости и подчинения другим однородным органам. К примеру, факт отнесения органов юстиции к правоохранительным не должен вести и не ведёт к их зависимости от органов внутренних дел или прокуратуры. Точно так же принадлежность к правоохранительным органам прокуратуры и милиции не означает их зависимости. Как сказано в Положении о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденном Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567, такого рода координация «осуществляется на основе... самостоятельности каждого правоохранительного органа в пределах предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий...». Другими словами, ни о каком подчинении каких бы то ни было органов друг другу только потому, что они отнесены к числу правоохранительных, речи быть не должно.

Во-вторых, исключение судов из числа правоохранительных неизбежно приведёт к отрицанию того, что они уполномочены и должны заниматься охраной права. Это уже совсем лишено логики. Суд был и остается органом, олицетворяющим судебную власть, именно ту власть, которая в значительно большей мере и более эффективно, чем другие ветви государственной власти, способна охранять право. Именно в суд чаще всего идут люди в поисках защиты своих прав и свобод. Туда же обращаются органы, осуществляющие иные ветви государственной власти, когда нужно, скажем, избавиться от противозаконного решения исполнительного или представительного учреждения. Принадлежность судов к самостоятельной ветви государственной власти следовало бы рассматривать как обстоятельство, в силу которого за ними признается особый статус среди иных органов, стоящих на страже права, как веское основание для утверждения, что они – вершина пирамиды всей системы правоохранительных органов.

Отрицание того, что суды являются правоохранительными органами, т.е. органами, охраняющими (защищающими) право, элементарно противоречит широко признаваемому положению о том, что суд – *лучшее средство защиты прав и свобод человека и гражданина*. Ниже (см. § 9 гл. IV учебника) будет показано, что именно эта идея положена в основу авторитетных международных договоров в области прав человека, а главное – в основу ст. 46 Конституции РФ, которая расценивается современной юридической доктриной и правоприменительной практикой как большое достижение в области охраны прав человека и гражданина. По меньшей мере странно выглядят люди, которые, с одной стороны, утверждают, что суд – не правоохранительный орган, а с другой – всячески пропагандируют названную статью Конституции РФ и соответствующие международные нормы.

В-третьих, исключение судов из числа правоохранительных органов – результат отмеченного выше весьма упрощённого понимания сущности правоохранительной дея-

тельности, практически необъяснимого отождествления её с деятельностью по борьбе с преступностью, охране порядка в общественных местах и т.п. Однако правоохранительная деятельность – это многое другое из области охраны права *с помощью юридических средств*, реально осуществимых, как правило, судами и *только ими*. В этом нетрудно убедиться, имея хотя бы небольшое представление о том, чем фактически занимаются суды. К примеру, в 1998 г. они рассмотрели почти 1,3 млн. уголовных дел, около 5 млн. гражданских дел и 3 млн. материалов (дел) об административных правонарушениях, а также выполнили иные действия, в том числе связанные с обращением к исполнению приговоров и решений по гражданским делам, рассмотрением жалоб на действия дознавателей, следователей и прокуроров по уголовным делам. Эти данные говорят о многом, в первую очередь о том, что охрана права с помощью юридических средств (правоохранительная деятельность) – это далеко не только разбирательство уголовных дел.

Наконец, крайне спорной следовало бы признать попытку возвести «китайскую стену» между судами и другими правоохранительными органами путём утверждения, что суд как орган судебной власти не должен участвовать в деятельности по борьбе с преступностью. Он-де должен судить, судить справедливо (вершить *правосудие*), а не бороться. Теоретически, абстрактно это утверждение звучит внешне эффектно. Но как же тогда понимать применяемые законно и обоснованно судами суровые меры уголовного наказания (к примеру, лишение свободы на длительный срок либо пожизненное лишение свободы)? Что это как не средство (мера) борьбы с преступностью? С незапамятных времен Фемида (богиня правосудия) изображается совсем не так, как, скажем, Венера. Традиционно на глазах у Фемиды – повязка (символ беспристрастности), в левой руке – уравновешенные весы (символ справедливости), а в правой руке – *карающий меч*.

При характеристике круга и системы правоохранительных органов следовало бы иметь в виду и предусмотренное п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ особое должностное лицо (к сожалению, ещё не проявившее себя на деле так, как было задумано) – **Уполномоченного по правам человека**. В соответствии с Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. эта должность учреждена «в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами». В Законе также отмечено, что его деятельность «дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод». Его главная функция – рассмотрение жалоб граждан Российской Федерации и находящихся на её территории иностранцев или лиц без гражданства после того, как эти лица обращались со своими жалобами в российские суды или иные компетентные органы, но не получили там соответствующей защиты. Самостоятельно он правоохранительную деятельность не осуществляет. «По результатам рассмотрения жалобы, – сказано в ч. 1 ст. 29 Закона, – Уполномоченный вправе:

1) обратиться в суд с заявлением в защиту прав и свобод, нарушенных решениями или действиями (бездействием) государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица, а также лично либо через своего представителя участвовать в процессе в установленных законом формах;

2) обратиться в компетентные государственные органы с ходатайством о возбуждении административного или дисциплинарного производства либо уголовного дела в отношении должностного лица, в решениях или действиях (бездействии) которого усматриваются нарушения прав и свобод человека и гражданина;

3) обратиться в суд или прокуратуру с ходатайством о проверке вступившего в законную силу решения, приговора суда, определения или постановления суда либо постановления судьи;

4) изложить свои доводы должностному лицу, которое вправе вносить протесты, а также присутствовать при судебном рассмотрении дела в порядке надзора;

5) обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле».

§ 4. Учебная дисциплина «Правоохранительные органы»: предмет, наименование, система

1. Известно, что *предмет* любой учебной дисциплины определяется прежде всего кругом тех вопросов и проблем, которые должны изучаться в её рамках. В соответствии с такой общей установкой и обозначен предмет преподаваемой в юридических высших учебных заведениях дисциплины «Правоохранительные органы».

В значительной мере содержание предмета уже раскрыто в предисловии и предыдущих параграфах данной главы учебника. Он включает сведения в первую очередь о государственных органах, выполняющих правоохранительную деятельность, а равно некоторых негосударственных образованиях, призванных содействовать такого рода деятельности. Среди этих сведений центральное место, естественно, занимают те, которые дают представление не только о правоохранительной деятельности в целом, но и о конкретных её направлениях (функциях), а равно о построении соответствующих органов или организаций, их структуре, взаимосвязи и соподчинённости, главных полномочиях и задачах, взаимодействии друг с другом и со всем государственным механизмом. Внимание фокусируется также на порядке подбора и расстановки кадров соответствующих органов, их ответственности.

С учётом этого *дисциплину «Правоохранительные органы» можно было бы определить как такую, в рамках которой изучаются основы организации и наиболее существенные направления и задачи деятельности этих органов, их взаимодействие друг с другом и иными органами государства.*

В учебные планы юридических вузов уже давно включаются дисциплины, дающие начинающим студентам-юристам исходные сведения о судах, прокуратуре, органах юстиции, организации выявления и расследования преступлений, адвокатуре и некоторых других учреждениях и организациях, связанных с осуществлением функций, направленных на укрепление законности и правопорядка, охрану прав и законных интересов государственных и негосударственных организаций, отдельных лиц. Их цель – как отмечено выше, предоставление минимума знаний об основных учреждениях, призванных обеспечивать реализацию правовых предписаний, а равно в целом о механизме правоприменения. До революции 1917 г. эта дисциплина преподавалась как самостоятельная не во всех юридических учебных заведениях: здесь данные о судах и иных связанных с ними органах, их основных полномочиях сообщались студентам в рамках других дисциплин – гражданского и уголовного процесса. Однако такой подход устраивал не всех. Тогда и созрело понимание, что при подобной организации учебного процесса «теряется» многое из того, что нужно знать юристу о судах и работающих бок о бок с ними органах. Это обстоятельство и продиктовало необходимость введения ещё в те времена самостоятельной дисциплины под названием «Судоустройство».

2. В первые десятилетия после Октябрьской революции эта дисциплина получила широкое распространение. Её *наименование* было прежним – «Судоустройство». И такое наименование в тех условиях являлось вполне оправданным, поскольку существовавшее тогда законодательство о судоустройстве комплексно регламентировало основы организации и деятельности не только судов, но и учреждений юстиции, прокуратуры, следствия и адвокатуры, а равно некоторых других органов. Такими были, например, Положения о судоустройстве РСФСР, принимавшиеся в 1922 и 1926 гг. Наименование дисциплины прямо отражало благие намерения хотя бы декларировать ведущую роль суда среди

правоохранительных органов, а также тот факт, что в те времена следственный аппарат находился в ведении судов, а прокуроры при рассмотрении дел в судах выполняли лишь функцию обвинения и опротестования судебных решений.

Как известно, по мере формирования командно-административной системы с подчинением всего государственного аппарата непосредственно Центру претерпели существенные изменения организация и полномочия прокуратуры. Она стала Строго централизованным учреждением, уполномоченным надзирать и за деятельностью суда, (активно влиять на его решения. В таких условиях все больше кое у кого зрело мнение, что изложение данных об основах организации и деятельности прокуратуры в рамках дисциплины, именуемой «Судоустройством», – проявление-де серьезной недооценки значимости очень важного учреждения. Поэтому предлагалось изменить это наименование и включить в него упоминание не только суда, но и прокуратуры. Это произошло в середине 50-х гг., когда вместо «Судоустройства» в учебные планы юридических вузов была включена дисциплина «Организация суда и прокуратуры в СССР». Под таким заголовком дисциплина просуществовала до конца 70-х гг., когда её наименование ещё раз изменили и стали называть «Суд и правосудие в СССР». Но на этом поиски самого удачного наименования дисциплины не закончились. В 1988 г. она получила ещё одно – «Правоохранительные органы в СССР». В 1992 г. по известным причинам из него «исчезло» упоминание СССР. Несколько позже начались «ностальгические» эксперименты по реставрации того названия, которое было в первые десятилетия советского периода. «Изобретаются» и другие наименования – «Судоустройство и правоохранительные органы», «Организация судебной власти в Российской Федерации», «Правоохранительная система» и т.д. По сути своей усилия такого рода вполне можно расценить как ещё одну модную псевдореконструкторскую акцию по «замене вывесок».

Предпринятым в 1988 г. изменением подчёркнута необходимость включения в рассматриваемую учебную дисциплину достаточно полных сведений не только об одном или двух правоохранительных органах – судах и прокуратуре, но и обо всех, поскольку все они взаимосвязаны. В результате в учебной программе и учебной литературе большее внимание вполне обоснованно стало уделяться органам юстиции, органам внутренних дел, другим органам, призванным выявлять и расследовать преступления.

3. Однако в принципе *система* дисциплины существенно не изменилась. Как и прежде, в её рамках рассматриваются некоторые общие вопросы, связанные с характеристикой и уяснением понятия и содержания правоохранительной деятельности, круга государственных и негосударственных организаций, создаваемых для выполнения этой деятельности, некоторых исходных идей, которые лежат в основе построения правоохранительных органов, их взаимодействия друг с другом и иными учреждениями.

Признание особой роли правосудия и иной деятельности судов требует привлечения значительного внимания к раскрытию понятия «правосудие» и его демократических основ (принципов), изложению сведений о построении судебной системы в целом, к характеристике организации и главных полномочий всех звеньев (гражданских), военных и арбитражных судов, Конституционного Суда РФ. Именно этим вопросам отведена большая часть тем учебной программы курса «Правоохранительные органы» и соответственно данного учебника.

Система дисциплины охватывает также темы, посвященные организационному обеспечению деятельности судов, прокурорскому надзору и иным направлениям работы прокуратуры, выявлению и расследованию преступлений, оказанию юридической помощи и иных правовых услуг, а вместе с этим и построению органов и учреждений, выполняющих эти правоохранительные функции.

Происходящий в последние годы поиск возможностей для совершенствования содержания и системы дисциплины «Правоохранительные органы» идёт в основном по пути расширения круга органов, которым должно уделяться внимание. К примеру, до издания в 1992 г. первого Закона об оперативно-розыскной деятельности открыто об этой деятель-

ности не было принято говорить в аудиториях обычных (не специализирующихся на подготовке кадров для учреждений Министерства внутренних дел и других подобных ведомств) юридических вузов. Практически все сведения о ней и органах, её осуществлявших, считались закрытыми. Соответственно «молчали» учебники и учебные программы. Названный Закон открыл возможности для ознакомления студентов и общих вузов с исходными сведениями о понятии и содержании оперативно-розыскной деятельности и тех органах, которые уполномочены на её осуществление.

«Семейство» правоохранительных органов «приросло» также за счёт сравнительно недавно образованных Конституционного Суда РФ, арбитражных судов, о которых лет десять тому назад не было и речи. Суды стали «обрастать» органами судейского сообщества, играющими важную роль в обеспечении нормального функционирования судебной власти. Начался и идёт активно процесс формирования упоминавшегося выше Судебного департамента при Верховном Суде РФ и его местных органов, службы судебных приставов. Все это, естественно, потребовало соответствующих изменений содержания учебных программ и учебников по курсу «Правоохранительные органы».

Предпринимались и предпринимаются попытки корректировки иного толка. В изданных в последние годы некоторых учебниках (рассчитанных на слушателей юридических учебных заведений узко специализированной направленности) в числе правоохранительных органов стали «появляться» такие учреждения, организации и структуры, основные функции которых весьма далеки от правоохранительной деятельности либо вообще не имеют ничего общего с ней. Это Совет безопасности Российской Федерации, внутренние войска, пограничные войска, Служба внешней разведки, учреждения государственной налоговой службы, Федеральное агентство правительственной связи и информации и др.

Не должно быть никаких сомнений в том, что эти и подобные им органы важны и играют большую роль в государственном механизме в целом. Получать сведения о них будущие юристы должны.

Но не в рамках дисциплины «Правоохранительные органы». Для этого есть другие юридические дисциплины – конституционное право, административное право, финансовое право, налоговое право. На их изучение в вузах, готовящих юристов широкого профиля, отводится вполне обоснованно значительно больше учебного времени и тем самым создаются условия, исключающие поверхностное ознакомление с соответствующими органами.

§ 5. Соотношение дисциплины «Правоохранительные органы» с другими юридическими дисциплинами

Правоохранительные органы – один из вводных предметов, дающих, как уже отмечалось выше, исходные сведения о правоохранительной деятельности и осуществляющих её государственных органах и иных учреждениях. Эти сведения находятся в тесной связи и взаимозависимости со сведениями, которые даются студентам юридических вузов при изучении ряда смежных дисциплин.

К числу последних можно было бы отнести «Конституционное право», в рамках которого наряду с освещением многих других проблем дается общая картина роли и места правоохранительных органов в системе всех органов государства, характеризуются взаимосвязи между ними, определяются основные (конституционные) принципы их построения и деятельности. Делается это, в частности, на базе положений Конституции РФ, в том числе содержащихся в её гл. II и VII первого раздела, специально посвященных правам и свободам человека и гражданина, судебной власти.

Немало точек соприкосновения имеет рассматриваемая дисциплина и с дисциплиной «Административное право», одной из задач которой является изучение закономерностей организации и функционирования всех органов государственного управления (ис-

полнительных органов). Такие правоохранительные органы, как, например, Министерство юстиции РФ, Министерство внутренних дел РФ и подчинённые им учреждения, свои правоохранительные функции осуществляют одновременно с функциями управленческими (исполнительными). В связи с этим некоторые аспекты их организации и полномочий, преимущественно управленческие, получают необходимое освещение в курсе «Административного права». Значительно более подробная информация дается в данном курсе и о тех многих органах исполнительной власти, которые, выполняя главным образом какие-то другие важные государственные задачи, участвуют в осуществлении некоторых правоохранительных функций. Там же даются подробные сведения об основных правилах применения административной ответственности за соответствующие проступки.

Весьма тесно дисциплина «Правоохранительные органы» связана с дисциплиной «Уголовный процесс», основное назначение которой – глубокий анализ *содержания деятельности* всех правоохранительных органов, связанной с производством по делам о преступлениях. Эта дисциплина даёт представление о том, как должны действовать правоохранительные органы при раскрытии преступлений, изобличении лиц, виновных в их совершении, и определении мер правового воздействия на таких лиц, а равно при принятии решений о реабилитации тех, кого незаконно привлекали к уголовной ответственности. Она ориентирует и в том, как должны строиться возникающие в ходе названной деятельности отношения между правоохранительными органами, между ними и гражданами, интересы которых так или иначе затронуты совершенным преступлением. Организация правоохранительных органов в значительной мере зависит от содержания выполняемой ими деятельности, порядка (процедуры) производства конкретных действий.

«Правоохранительные органы» как учебная дисциплина также тесно соприкасается с курсом «Гражданский процесс», который тоже имеет дело преимущественно с *содержанием деятельности суда*, но такой, которая связана с рассмотрением и разрешением гражданских дел – дел об имущественных и некоторых неимущественных спорах (как будет показано ниже, речь идет об очень широком круге дел). Близко с этим курсом соприкасается курс «Арбитражный процесс», в рамках которого изучается порядок разбирательства споров в арбитражных судах.

На старших курсах юридических вузов преподается также «Прокурорский надзор» – предмет, дающий сведения, которые существенно дополняют материал одной из тем дисциплины «Правоохранительные органы» – темы, посвящённой прокурорскому надзору и прокуратуре. Эти сведения значительно расширяют познания об основах организации прокуратуры, а главное – о содержании, формах и методах осуществления прокурорского надзора и других направлений деятельности прокуратуры.

Не изолирована дисциплина «Правоохранительные органы» и от таких юридических дисциплин, как «Общая теория государства и права» и «Отечественная история государства и права». Познание многих вопросов организации и деятельности суда, органов прокуратуры, юстиции, внутренних дел, адвокатуры требует общетеоретического и исторического подходов, умения видеть конкретные правовые явления не в отрыве от других, не в статике, а в развитии, на фоне исторических событий, в сравнении с накопленным юридическим опытом как у нас в стране, так и за рубежом, как нашими современниками, так и предшественниками. Исходные сведения, необходимые для таких подходов, приобретаются именно, при изучении основ теории государства и права, отечественной и зарубежной истории.

Рекомендуемые правовые источники

Конституция РФ – ст. 2, 45, п. «в», «г» и «о» ст. 71, п. «а», «б» и «л» ст. 72, п. «е» ст. 114 и ст. 118.

Закон о судебной системе – ст. 1 и 4.

Закон о Конституционном Суде – ст. 1.

Закон об арбитражных судах – ст. 1.

Закон о судоустройстве – ст. 4.

Закон о прокуратуре – ст. 1.

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. – ст. 1, 3, 15, 16 и 29 (СЗ РФ, 1997, № 9, ст. 1011).

Закон РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. – ст. 1 и 10 (ВВС¹, 1992, № 15, ст. 769; 1993, № 2, ст. 77; РГ, 1994, 14 и 19 января).

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. – ст. 1 и 13 (СЗ РФ, 1995, № 33, ст. 3349; 1998, № 30, ст. 3613; 1999, № 2, ст. 233).

УПК – п. 1, 6, 6а и 7 ст. 34, ст. 117 и 125.

Закон о милиции – ст. 1 и 2.

Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039 – п. 7 (СЗ РФ, 1996, № 30, ст. 3605; 1997, № 36, ст. 4133; 1998, № 17, ст. 1915; 1998, № 22, ст. 2413; 1998, № 43, ст. 5333; 1999, № 50, ст. 6197).

Федеральный закон «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г. – ст. 8 (СЗ РФ, 1995, № 15, ст. 1269).

Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 6 июля 1998 г. № 806 – п. 8 (СЗ РФ, 1998, № 28, ст. 3320; № 32, ст. 4384; № 41, ст. 5004; 1999, № 2, ст. 267).

Федеральный закон «О государственной охране» от 27 мая 1996 г. – ст. 13 и 14 (СЗ РФ, 1996, № 22, ст. 2594; 1997, № 29, ст. 3502).

Федеральный закон «О внешней разведке» от 10 января 1996 г. – ст. 6 (СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 143).

Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г. – ст. 30 (ВВС, 1993, № 17, ст. 594; СЗ РФ, 1994, № 16, ст. 1861; 1995, № 50, ст. 5610; 1997, № 29, ст. 3507; 1998, № 31, ст. 3805; 1998, № 31, ст. 3831; 1999, № 23, ст. 2808).

Таможенный кодекс Российской Федерации от 18 июня 1993 г. – ст. 10 (ВВС, 1993, № 31, ст. 1224; СЗ РФ, 1995, № 26, ст. 2397; 1996, № 1, ст. 4; 1997, № 30, ст. 3586; 1997, № 47, ст. 5341; 1999, № 7, ст. 879).

Закон РФ «О федеральных органах налоговой полиции» от 24 июня 1993 г. – ст. 2 (ВВС, 1993, № 29, ст. 1114; СЗ РФ, 1995, № 51, ст. 4973).

Положение о Федеральной службе налоговой полиции Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 25 сентября 1999 г. № 1272 – п. 1, 7 и 8 (СЗ РФ, 1999, № 39, ст. 4590).

Закон РФ «О налоговых органах Российской Федерации» от 21 марта 1991 г. – ст. 1 (ВВС, 1991, № 15, ст. 492; 1992, № 33, ст. 1912; № 34, ст. 1966; 1993, № 25, ст. 2958; 1997, № 47, ст. 5341; 1999, № 28, ст. 3484).

Постановление Правительства РФ от 27 февраля 1999 г. № 254 «Вопросы Министерства Российской Федерации по налогам и сборам» – п. 1 (СЗ РФ, 1999, № 11, ст. 1299; № 37, ст. 4492).

Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации от 30 апреля 1999 г. – ст. 69 (СЗ РФ, 1999, № 18, ст. 2207).

¹ В последние годы это официальное издание законодательства неоднократно переименовывалось. До мая 1990 г. оно называлось «Ведомости Верховного Совета РСФСР», до февраля 1992 г. – «Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР», а до сентября 1993 г. – «Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации». В апреле 1994 г. ему присвоено наименование «Собрание законодательства Российской Федерации».

Почти двадцать лет после революции 1917 г. у него было еще одно название – «Собрание узаконений РСФСР».

Контрольные вопросы

1. Назовите и кратко охарактеризуйте основные признаки правоохранительной деятельности.
2. Назовите и кратко охарактеризуйте основные направления (функции) правоохранительной деятельности.
3. Перечислите правоохранительные органы, выполняющие эти функции.
4. Какими критериями следовало бы руководствоваться при определении круга правоохранительных органов?
5. Определите предмет и систему дисциплины «Правоохранительные органы».
6. Чем можно объяснить особую роль правосудия и конституционного контроля в правоохранительной деятельности?

Глава II

Законодательство и иные правовые акты о правоохранительных органах

§ 1. Общая характеристика и классификация правовых актов о правоохранительных органах

Познание основ организации и функций правоохранительных органов требует изучения значительного количества законодательных и иных правовых актов. Сколько их – точно определить невозможно. Но во всяком случае можно смело утверждать – не менее полусотни. Невозможно также точно вычислить и объём таких актов: в некоторых из них содержатся многочисленные статьи, параграфы, пункты и т.д.

Такое обилие актов и содержащихся в них конкретных правовых предписаний в значительной мере объясняется тем, что учебная дисциплина «Правоохранительные органы» касается многих государственных и негосударственных организаций и должностных лиц. И все они призваны выполнять в высшей степени ответственную деятельность. В силу этого требуется особо тщательная правовая регламентация построения соответствующих организаций, их полномочий и должностных лиц. Требование тщательности обусловлено в первую очередь стремлением свести к минимуму или полностью исключить вероятность, скажем, произвола, судебных или следственных ошибок, которые порой калечат судьбы людей, наносят непоправимый ущерб их правам и свободам.

Для характеристики массива правовых актов о правоохранительных органах существенно также то, что в этом массиве сосуществуют акты разного юридического значения (разной юридической силы). В нем «сосуществуют» и взаимодействуют положения Конституции РФ и федеральных законов с положениями конституций, уставов и иных законов субъектов Российской Федерации, указы Президента РФ с постановлениями Правительства РФ, положения международных соглашений с положениями ведомственных нормативных актов и т.д. У названных и других документов – свой юридический статус, своё значение. И данное обстоятельство, естественно, существенно усложняет в целом изучение правовой базы, на которую опирается система правоохранительных органов.

Преодолению трудностей такого рода призвана содействовать классификация актов, которые в совокупности образуют эту базу.

Осуществлять её целесообразно, опираясь на два основания. Одно из них – предмет (содержание) группируемых актов независимо от их юридической силы. Другое – группировка актов по их юридическому значению.

§ 2. Классификация правовых актов о правоохранительных органах по их содержанию

Всю сумму рассматриваемых правовых актов в зависимости от их содержания (предмета) можно подразделить на следующие группы актов:

- общего характера;
- о судебной власти, правосудии и судах;
- об организационном обеспечении деятельности судов и органах, его осуществляющих;
- о прокурорском надзоре и органах прокуратуры;
- об организации выявления и расследования преступлений;
- об организации юридической помощи.

Сгруппированный по такой схеме перечень *основных* (не всех) актов мог бы выглядеть следующим образом.

А. Акты общего характера

Конституция РФ.

Декларация прав и свобод человека и гражданина, принятая Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г. (ВВС, 1999, № 52, ст. 1865).

Закон о безопасности.

Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 г. (СЗ РФ, 1995, № 17, ст. 1455).

Международные документы:

Всеобщая декларация прав человека (Сборник документов, с. 39–43).

Международный пакт о гражданских и политических правах (там же, с. 53–68).

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (СЗ РФ, 1998, № 14, ст. 1514 и № 20, ст. 2143) – см. также: Сборник документов, с. 539–570.

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (СЗ РФ, 1999, № 13, ст. 1489).

Б. Акты о судебной власти, правосудии и судах

Закон о судебной системе.

Закон о Конституционном Суде.

Закон об арбитражных судах.

Закон о военных судах.

Закон о мировых судьях.

Закон о статусе судей.

Закон о судоустройстве.

Федеральный закон «О финансировании судов Российской Федерации» от 10 февраля 1999 г. (СЗ РФ, 1999, № 7, ст. 877).

Положение о квалификационных коллегиях судей, принятое Верховным Советом РФ 13 мая 1993 г. (ВВС, 1993, № 24, ст. 856; СЗ РФ, 1997, № 47, ст. 5341).

Положение о квалификационной аттестации судей, принятое Верховным Советом РФ 13 мая 1993 г. (см. там же).

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. (ВВС, 1993, № 19, ст. 685; СЗ РФ, 1995, № 51, ст. 4970).

Международные документы:

Факультативный протокол к Международному пакту о гражданских и политических правах (Сборник документов, с. 69–72).

Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (там же, с. 138–148).

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения или наказания (там же, с. 226–237).

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (СЗ РФ, 1998, № 14, ст. 1514 и № 20, ст. 2143) – см. также: Сборник документов, с. 539–570.

Основные принципы независимости судей, одобренные резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 1985 г.

В. Акты об организационном обеспечении деятельности судов и органах, его осуществляющих

Закон о судебной системе.

Закон о Конституционном Суде.

Закон об арбитражных судах.

Закон о военных судах.
Закон о мировых судьях.
Закон о статусе судей.
Закон о Судебном департаменте.
Закон о судебных приставах.
Положение о Министерстве юстиции.

Г. Акты о прокурорском надзоре и органах прокуратуры

Закон о прокуратуре.
Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденное Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. № 567 (СЗ РФ, 1996, № 17, ст. 1958).
Положение о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 30 июня 1997 г. № 659 (СЗ РФ, 1997, № 27, ст. 3185).

Д. Акты об организации выявления и расследования преступлений

Закон о прокуратуре.
Закон о милиции.
Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039 (СЗ РФ, 1996, № 30, ст. 3605; 1997, № 36, ст. 4133; 1998, № 17, ст. 1915; 1998, № 22, ст. 2413; 1998, № 43, ст. 5333; 1999, № 50, ст. 6197).
Федеральный закон «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г. (СЗ РФ, 1995, № 15, ст. 1269).
Федеральный закон «О государственной охране» от 27 мая 1996 г. (СЗ РФ, 1996, № 22, ст. 2594; 1997, № 29, ст. 3502).
Закон РФ «О федеральных органах налоговой полиции» от 24 июня 1993 г. (ВВС, 1993, № 29, ст. 1114; СЗ РФ, 1995, № 51, ст. 4973).
Таможенный кодекс РФ, принятый Верховным Советом РФ 18 июня 1993 г. (ВВС, 1993, № 31, ст. 1224; 1995, № 26, ст. 2397; 1996, № 1, ст. 4; 1997, № 30, ст. 3586; № 47, ст. 5341; 1999, № 7, ст. 879).
Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации» от 1 апреля 1993 г. (ВВС, 1993, № 17, ст. 594; СЗ РФ, 1994, № 16, ст. 1861; 1995, № 50, ст. 5610; 1997, № 29, ст. 3507; 1998, № 31, ст. 3805; 1998, № 31, ст. 3831; 1999, № 23, ст. 2808).
Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. (СЗ РФ, 1995, № 33, ст. 3349; 1998, № 30, ст. 3613; 1999, № 2, ст. 233).
Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» от 11 марта 1992 г. (ВВС, 1992, № 17, ст. 888).
УПК.

Е. Акты об организации юридической помощи

Положение об адвокатуре РСФСР, принятое Верховным Советом РСФСР 20 ноября 1980 г. (ВВС, 1980, № 48, ст. 1596).
Федеральный закон «О производственной кооперации» от 8 мая 1996 г. (СЗ РФ, 1996, № 20, ст. 2321). ГПК. УПК.
Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, принятые Верховным Советом РФ 11 февраля 1993 г. (ВВС 1993 № 10, ст. 357).
Положение о Министерстве юстиции.

К **первой** из приведённых групп относятся акты, которые по своему содержанию имеют непосредственное значение для определения сути и направленности всех правоохранительных функций и устройства соответствующих органов.

Особое место в данной группе актов, разумеется, занимает Конституция РФ. В ней решены наиболее принципиальные вопросы государственной и общественной жизни. Действующая Конституция была принята 12 декабря 1993 г. и является пятой по счёту российской Конституцией: первая появилась в 1918 г., вторая – в 1925 г., третья – в 1937 г., а четвертая – в 1978 г.

Для дисциплины «Правоохранительные органы» первостепенное значение имеют гл. 2 («Права и свободы человека и гражданина») и гл. 7 («Судебная власть»). В первой из этих глав содержатся, к примеру, положения о судебном контроле за правомерностью ограничения неприкосновенности и свободы личности, тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, о равноправии, об обеспечении прав и свобод человека и гражданина путём осуществления доступного для всех правосудия, о праве гражданина и человека защищать свои права и свободы всеми законными способами, о праве на квалифицированную юридическую помощь, о праве на судебное обжалование решений и действий всех государственных органов и должностных лиц, в том числе о праве жаловаться на решения высших судебных инстанций в международные или межгосударственные органы, о презумпции невиновности, о запрете понуждать граждан давать показания против себя, своих близких родственников и супруга, об обязанности государства возмещать ущерб, причиненный жертвам преступлений или злоупотреблений. Эти и ряд других конституционных предписаний, как будет показано ниже, самым непосредственным образом определяют содержание деятельности правоохранительных органов, ставят их в определенные рамки, влияют на основы организации.

Таковую же направленность имеют предписания гл. 7 Конституции РФ, где сосредоточены основополагающие требования к порядку и условиям осуществления судебной власти, принципам организации органов, на которые возлагается реализация этой власти. Среди них – положение о том, что правосудие может осуществляться только теми судами, которые организуются в соответствии с федеральным конституционным законом, что судьи независимы и подчиняются только закону, что разбирательство судебных дел должно быть открытым, состязательным и т.д.

Немало принципиальных конституционных предписаний содержится в других частях Конституции РФ. К их числу можно отнести те, которые есть в ст. 71, 72 и 77, определяющих пределы компетенции Федерации и её субъектов, в том числе в правоохранительной сфере. Например, в ст. 72 сказано: «В совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся:... б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон... л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат...».

Заслуживают внимания в рамках дисциплины «Правоохранительные органы» и положения раздела второго Конституции РФ, особенно те, что сформулированы в его п. 5 и 6. Во втором из этих пунктов говорится, например, что конституционное положение о возможности чьего бы то ни было ареста только по решению суда не будет применяться впредь до издания специального федерального закона.

Значение конституционных предписаний заключается, наряду с прочим, в том, что они имеют по отношению ко всем правовым актам, действующим в Российской Федерации, высшую юридическую силу, являются обязательными не только для граждан и государственных органов, применяющих законы, но и для тех, кто издает их.

В последние годы существенно повысилась роль международных (межгосударственных) соглашений, в том числе по вопросам, связанным непосредственно с организацией и деятельностью судов и других правоохранительных органов. Таких соглашений имеется немало. Среди них нужно, пожалуй, особо выделять Всеобщую декла-

рацию прав человека, одобренную Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., и Международный пакт о [гражданских и политических правах человека, одобренный тоже (Генеральной Ассамблеей ООН восемнадцать лет спустя – 16 декабря 1966 г. Он ратифицирован и является обязательным к исполнению на всей территории Российской Федерации и всеми её государственными органами. Авторитетными и обязательными к исполнению являются также Конвенция о защите прав человека и основных свобод, одобренная Советом Европы 4 ноября 1950 г. и ратифицированная Федеральным законом от 30 марта 1998 г., а также Конвенция (Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, ратифицированная Федеральным законом от 4 ноября 1995 г. и вступившая в силу с 11 августа 1998 г.

В отношении названных и некоторых других международных документов в ч. 4 ст. 15 Конституции РФ говорится: «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Вторая группа из обозначенных в начале данного параграфа групп актов (о судебной власти, правосудии и судах) является более многочисленной. Она относится к двум правоохранительным функциям – конституционному контролю и правосудию. Центральное место среди них занимает Закон о судебной системе от 31 декабря 1996 г. В нём регламентируются основные вопросы судебной организации. Не утратил пока что полностью своего значения и Закон о судостроительстве, принятый ещё в 1981 г. Он во многом отстал от жизни, и читать его нужно с учётом существенных изменений и дополнений, внесённых в него после 1992 г., а также положений новой Конституции РФ и других принятых в последние годы законодательных актов о судах.

К числу последних относятся Закон о Конституционном Суде, Закон об арбитражных судах, Закон о военных судах, Закон о мировых судьях, Закон о статусе судей и некоторые другие. Значительного внимания требуют акты, регламентирующие организацию и полномочия органов судейского сообщества – явления, относительно недавно признанного официально. К актам такого рода принадлежат, например, Положение о квалификационных коллегиях судей и Положение о квалификационной аттестации судей.

Как и в первой группе актов, в данной группе видное место также должно отводиться международным документам: одобренным Генеральной Ассамблеей ООН в разные годы Факультативному протоколу к упомянутому Международному пакту о гражданских и политических правах, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации, Конвенции против попыток и других жестоких, бесчеловечных и унижающих достоинство видов обращения и наказания и др.

В этих документах, наряду с регламентацией многих других вопросов, содержатся высокоавторитетные предписания, связанные с обеспечением права на обжалование несправедливых, с точки зрения заинтересованных лиц, решений российских высших судебных инстанций в межгосударственные органы, призванные защищать права и свободы человека. Они предусматривают несколько таких органов. Наиболее известные среди них – Комитет по правам человека, созданный государствами – участниками Международного пакта о гражданских и политических правах, а также Европейский Суд по правам человека, функционирующий на основе Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Возможность обращения с жалобами в эти органы прямо предусмотрена ч. 3 ст. 46 Конституции РФ.

Что касается Основных принципов независимости судей, одобренных резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 1985 г., то их изучение позволяет получить представление о том, как должны решаться вопросы обеспечения одной из основ судебной организации – принципа независимости судей при осуществлении правосудия.

Третья группа актов не столь многочисленна. В ней перечислены в основном уже знакомые акты, поскольку в них содержатся положения, имеющие отношение к регламентации сложного комплекса действий по осуществлению такой правоохранительной функции, как организационное обеспечение нормального функционирования судов.

Особое место в этой группе актов принадлежит Закону о Судебном департаменте и Закону о судебных приставах. Эти законы регламентируют организацию и основные функции новых для российской правоохранительной практики структур, которые должны обеспечивать важнейшие участки деятельности по организационному обеспечению деятельности судов.

В **четвертой** группе ведущую роль играет, естественно, Закон о прокуратуре, принятый в 1992 г. и существенно дополненный и измененный в 1995 и 1999 гг. В нём решены достаточно детально все основные вопросы понятия и содержания прокурорского надзора и иных направлений деятельности прокуратуры, ее организации и полномочий, статуса работников прокуратуры. Предписания данного Закона уточняют, дополняют и развивают то, что записано в ст. 129 Конституции РФ, посвященной прокуратуре.

Представления об организации прокуратуры конкретизируются двумя названными положениями. Одно из них регламентирует одну из важных функций прокуратуры – координацию деятельности правоохранительных органов, а другое решает существенные для работников прокуратуры вопросы: порядок и условия присвоения классовых чинов.

Пятая группа актов не менее многочисленна, чем вторая. Это объясняется, с одной стороны, тем, что выявление и расследование преступлений – деятельность неоднородная. В её составе различают три компонента: осуществление оперативно-розыскных мероприятий, дознание и предварительное следствие. С другой стороны, особенностью реализации этой неоднородной деятельности является то, что она возлагается на многие органы с учётом их профиля. Какие-то из них призваны выполнять все три разновидности такой деятельности (органы внутренних дел, федеральной службы безопасности и налоговой полиции), какие-то – две (например, таможенная служба, воинские начальники, должностные лица пограничной службы), а какие-то – только одну (следственный аппарат прокуратуры, оперативные подразделения службы внешней разведки, службы государственной охраны и т.д.).

Разумеется, в рамках учебной дисциплины «Правоохранительные органы» нет необходимости досконально изучать все названные выше и многие другие акты такого рода. Это будет сделано при усвоении материала по другим преподаваемым в юридических вузах дисциплинам, о которых сказано в § 4 и 5 гл. I учебника. Однако положения, касающиеся круга органов, выявляющих и расследующих преступления, их устройства и основных полномочий, взаимодействия друг с другом и иными государственными и негосударственными органами и учреждениями, усвоить необходимо.

Наконец, в **шестой** группе основными следовало бы считать Положение об адвокатуре РСФСР от 20 ноября 1980 г., которое, несомненно, нужно тесно увязывать с предписаниями Конституции РФ (см. ст. 45 и 48), и Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, принятые Верховным Советом РФ 11 февраля 1993 г. Вместе с тем для характеристики основных функций адвокатуры имеют важное значение соответствующие положения законов, регламентирующих процедуру разбирательства судебных дел различных категорий – например, УПК, ГПК и АПК.

§ 3. Классификация правовых актов о правоохранительных органах по их юридическому значению

В соответствии с действующими законодательными предписаниями и сложившимися в российской юридической доктрине установками правовые акты о правоохранительных органах, как и акты по всем другим вопросам, образуют четкую *иерархическую*

структуру. Место конкретного акта в этой структуре определяется, как правило, тем, какой орган его принял и в каком порядке это было сделано.

На самом высоком уровне находится, как отмечено выше, Конституция РФ. В ней решены узловые вопросы государственной и общественной жизни, в том числе организации и деятельности правоохранительных органов. Она имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Все другие правовые акты должны точно соответствовать конституционным предписаниям. Поэтому и установлено, что Конституция РФ *имеет высшую юридическую силу.* Отменяется и изменяется она также с соблюдением особой процедуры. В этом одна из гарантий ее относительной стабильности.

Немного ниже в иерархической структуре правовых актов находятся *законы.* Согласно Конституции РФ различаются федеральные законы, в том числе конституционные (их издание осуществляется в силу прямого предписания Конституции РФ и по вопросам, указанным в ней), и законодательство субъектов Российской Федерации, включая их конституции и уставы. Федеральные законы, принятые по предметам ведения Российской Федерации, имеют, как и Конституция РФ, прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Требование, в соответствии с которым федеральные законы имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации подлежат неуклонному исполнению, не относится к числу соблюдаемых безусловно и во что бы то ни стало. При наличии достаточных оснований некоторые такие законы, как и все другие, полностью или частично могут быть, как будет видно ниже (см. гл. X учебника), признаны Конституционным Судом РФ противоречащими Конституции РФ, в силу чего они применяться не должны. Но такого рода «истории» с федеральными законами случаются сравнительно редко. В общей своей массе они являются обязательными для всех на всей территории страны.

В актах этого уровня и решается большинство вопросов организации и деятельности правоохранительных органов, которым доверяется, как отмечалось выше, осуществление весьма ответственных функций, связанных с охраной законности и правопорядка, защитой прав и законных интересов граждан. Авторитет принимаемых ими решений подкрепляется авторитетом закона. В этом – одна из гарантий того, что их деятельность будет осуществляться должным образом.

При характеристике закона как источника правовой регламентации следует иметь в виду, что в своё время высшие представительные органы в соответствии с действовавшими тогда правилами могли издавать акты, именовавшиеся положениями, которые имели и продолжают иметь практически *ту же юридическую силу,* что и законы. К их числу можно отнести, например, Положение о квалификационных коллегиях судей, Положение о квалификационной аттестации судей и Положение об адвокатуре РСФСР.

Пределы полномочий законодательных органов субъектов Российской Федерации в регламентации вопросов, связанных с организацией и деятельностью правоохранительных органов, значительно уже. Они ограничены компетенцией субъектов в данной сфере. К примеру, они вправе издавать законы, дополняющие и развивающие Основы законодательства о нотариате, по вопросам организации адвокатуры.

С относительно недавних пор, как отмечено выше, начали приобретать новое звучание общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Раньше соответствующие положения становились обязательными к исполнению после того, как их переносили в действующие в стране законы. Непосредственно они не применялись. Теперь они в силу приведенной выше ч. 4 ст. 15 Конституции РФ имеют преимущество перед российскими законами. А это значит, что если при разбирательстве дела, скажем, в суде обнаружится противоречие между законом и международным соглашением Российской Федерации, то решение должно выноситься, как правило, в соответствии с последним, а не в соответствии с действующим законом.

Следующая ступень в иерархической структуре правовых актов отведена у к а з а м и распоряжениям Президента РФ. Содержание этих актов в общих чертах определяется Конституцией РФ и другими федеральными законами. Чаще всего они касаются тех правоохранительных органов, которые входят в состав исполнительной власти. Указом может быть утверждено положение о каком-то органе, о возложении на него дополнительных полномочий либо об освобождении его от таковых. В качестве примера могут послужить, в частности, Указ Президента РФ от 6 июля 1998 г. № 806, утвердивший Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации; Указ Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039, утвердивший Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации; Указ Президента РФ от 2 августа 1999 г. № 954, утвердивший Положение о Министерстве юстиции Российской Федерации; Указ Президента РФ от 25 сентября 1999 г. № 1272, утвердивший Положение о Федеральной службе налоговой полиции Российской Федерации.

Несколько более низкую ступень занимают постановления и распоряжения Правительства РФ. Эти акты не могут противоречить ни Конституции, ни законам, ни указам и распоряжениям Президента. Правительство вправе регламентировать только те вопросы, которые отнесены к его компетенции актами более высокого уровня. Оно обычно уточняет и дополняет то, что сказано в законах и президентских указах.

Правительство, как и Президент, может утверждать, в частности, положения о правоохранительных органах, которые возглавляются членами Правительства – министрами. Так, Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 288 утверждено Примерное положение об учреждении юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Все большее значение для регламентации деятельности правоохранительных органов в последние годы приобретают постановления Конституционного Суда РФ. Этот суд не наделен правом издавать какие-то нормативные акты, обязательные к исполнению организациями, должностными лицами и гражданами. Но принимаемые им решения могут повлечь за собой полное или частичное прекращение действия такого акта, если он противоречит Конституции РФ. Естественно, такое решение может коснуться акта, регулирующего правоохранительную деятельность или организацию осуществляющих ее органов.

Для иллюстрации данного положения вполне можно привести немало примеров. Один из них – постановление Конституционного Суда РФ от 6 июля 1998 г. о несоответствии Конституции РФ положений уголовно-процессуального законодательства, которые не давали осужденным права кассационного обжалования приговоров Верховного Суда РФ. В ходе реализации этого постановления был издан Закон (4 января 1999 г.), предусматривавший образование в структуре Верховного Суда РФ специального подразделения – Кассационной коллегии. Другой пример – Постановление от 23 марта 1999 г. о признании неконституционными положений того же законодательства, которые не предусматривают прямо возможность обжалования в суд многих решений прокурора, следователя или дознавателя о возбуждении уголовного дела, которые они принимают в ходе предварительного расследования – например, о производстве обыска, ареста имущества, приостановлении следственных действий.

Большое практическое значение имеют разъяснения, даваемые Верховным Судом РФ и Высшим Арбитражным Судом РФ по вопросам судебной практики. Оформляются эти разъяснения постановлениями пленумов названных судов. Постановления первого из них обязательны к исполнению не только гражданскими и военными судами общей юрисдикции, но и всеми организациями и их должностными лицами, применяющими закон, по которому дано разъяснение, а второго – всеми арбитражными судами. Некоторые из таких постановлений имеют отношение к решению организационных вопросов.

Ими также могут утверждаться иные документы организационного характера, имеющие силу нормативных актов (например, утвержденное Пленумом Верховного Суда РФ Положение о Научно-консультативном совете, утвержденное Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ Положение об эксперименте по рассмотрению дел с привлечением арбитражных заседателей).

В настоящее время продолжают действовать некоторые издававшиеся в своё время Пленумом Верховного Суда СССР руководящие разъяснения, если они не противоречат российским законам, и вопросы, которые были решены в них, не истолкованы иначе в постановлениях Пленума Верховного Суда РФ или Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ.

К регламентации организации и деятельности правоохранительных органов могут иметь отношение и акты министерств и ведомств (ведомственные акты). Издаются они руководителями соответствующего уровня. Главное их свойство – они обязательно должны согласовываться с предписаниями законов, президентских и правительственных актов. Называться они могут по-разному: приказами, инструкциями, указаниями, положениями и т.д.

По ряду вопросов ведомственные акты утверждаются одновременно несколькими руководителями правоохранительных и других органов. В качестве примера могла бы послужить Типовая инструкция об организации работы постоянно действующих следственно-оперативных групп по раскрытию убийств, утвержденная в 1993 г. Генеральной прокуратурой РФ и МВД РФ. Часто такие акты называются *межведомственными*.

Для изучения законодательства и иных правовых актов не последнее значение имеет знание *источников их официального опубликования*. Правильное применение любого нормативного акта требует того, чтобы органы и должностные лица имели возможность руководствоваться точным, не устаревшим и не искаженным текстом соответствующего акта. Опыт показывает, что при их публикации не всегда обеспечиваются такие свойства. Чтобы преодолеть это, государство берёт на себя «хлопоты» по *официальному изданию* законов и иных правовых актов. В соответствии с действующим законодательством существует несколько изданий, осуществляющих такое опубликование:

– федеральные законы, ратифицированные международные договоры Российской Федерации, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ публикуются в «Собрании законодательства Российской Федерации», «Российской газете» и «Парламентской газете»;

– ведомственные акты, имеющие межведомственное значение, и некоторые другие – в публикуемом издательством «Юридическая литература» «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти» и в газете «Российские вести»; эти и подобные им нормативные акты публикуются также в ведомственных изданиях;

– постановления Конституционного Суда РФ – в издаваемом им же «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации», «Собрании законодательства Российской Федерации» и некоторых других официальных изданиях;

– разъяснения высших судебных инстанций по вопросам судебной практики – в «Бюллетене Верховного Суда Российской Федерации» и «Вестнике Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации»;

– международные документы – в «Бюллетене международных договоров» (издание Администрации Президента РФ) и тематических сборниках.

Рекомендуемые правовые источники

Конституция РФ – ст. 4, 5, 15, 76, п. «д» ст. 84, ч. 1 и 2 ст. 108, ст. 115, ч. 6 ст. 125, ст. 126 и 127.

Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Палат Федерального Собрания» от 14 июня 1994 г. – ст. 1–7 (СЗ РФ, 1994, № 8, ст. 801; 1999, № 43, ст. 5124).

Закон о Конституционном Суде – ст. 79.

Закон о судостроительстве – ст. 56.

Закон об арбитражных судах – п. 5 ч. 1 ст. 10.

Указ Президента РФ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» от 23 мая 1996 г. № 763 – п. 1, 2, 5–10 (СЗ РФ, 1996, № 22, ст. 2663; 1997, № 20, ст. 2242; 1998, № 33, ст. 3367).

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте основания классификации законодательных и иных правовых актов, регламентирующих правоохранительную деятельность и устройство соответствующих органов.

2. Какой круг вопросов по теме курса «Правоохранительные органы» решается в Конституции РФ?

3. Каково значение Конституции РФ для правоохранительных органов?

4. Сгруппируйте по содержанию основные акты, регламентирующие правоохранительную деятельность и устройство соответствующих органов.

5. Назовите группы правовых актов по их юридическому значению.

6. Каково значение международных соглашений для правоохранительных органов?

Глава III

Судебная власть и система органов, её осуществляющих

§ 1. Судебная власть, её понятие и соотношение с другими ветвями государственной власти

Проблему рационального устройства государственной власти и её органов пытаются разрешать, пожалуй, столько времени, сколько существует государство как форма организации общества. Люди, размышлявшие над этой проблемой, уже давно, многие столетия тому назад, заметили, что концентрация государственной власти в чьих-то одних руках неизбежно ведет к отрицательным последствиям. Чем больше такая концентрация, тем выше вероятность произвола и злоупотреблений. Об этом свидетельствует многовековой опыт человечества. Самые просвещённые властители, в руках которых сосредоточивались неограниченно все нити власти, рано или поздно становились своенравными тиранами, признававшими только свой авторитет, попиравшими свободу и не считавшимися с неотъемлемыми правами человека. Такой опыт и подталкивал к поискам путей преодоления подобных негативных явлений.

Наиболее широкое признание получила и продолжает сохранять его вплоть до настоящего времени идея, в соответствии с которой основные направления (ветви) государственной власти должны разделяться и вверяться «в разные руки». Это будет мешать узурпаторским намерениям, а вместе с этим злоупотреблению властью и произволу. Чаще всего сторонники данной идеи (концепции) придерживаются мнения, что государственная власть в целом включает три направления (ветви) – законодательную, исполнительную и судебную. Сферы их реализации должны быть чётко разграничены, они не должны быть помехой друг другу. Разделение властей следовало бы основывать прежде всего на их сотрудничестве, которое, однако, сдерживало бы каждую из них, ставило бы в определённые рамки и балансировало.

Активным сторонником рассматриваемой концепции, внесшим заметный вклад в ее разработку и популяризацию, вполне заслуженно считают известного французского просветителя, правоведа и философа Ш. Монтескье. В своём знаменитом сочинении «О духе законов» (1748 г.) он писал: «Когда одному и тому же лицу или одному и тому же составу должностных лиц предоставлены вместе законодательная и исполнительная власти, тогда нет свободы, потому что можно опасаться, что монарх или сенат будут создавать тиранические законы, чтобы тиранически исполнять их. Нет также свободы, если судебная власть не отделена от законодательной и исполнительной. Если бы она была соединена с исполнительной властью, судья обладал бы достаточной силой, чтобы сделаться угнетателем. Всё было бы потеряно, если бы один и тот же человек, или корпорация высокопоставленных лиц, или сословие дворян, или, наконец, весь народ осуществляли все три вида власти: власть создавать законы, власть приводить их в исполнение и власть судить преступления и тяжбы частных лиц». Не всё в этом высказывании современно. Оно относится к XVIII веку и с точки зрения накопленного к настоящему времени опыта может быть кое в чём оспорено. Однако в целом сказанное тогда не утратило своей актуальности и в наши дни.

Концепция разделения властей на российской почве прижилась не сразу. Ведь она в какой-то мере ориентирована на подрыв устоев монархического устройства государства. Только в конце XIX – начале XX в. о ней заговорили в полный голос, в том числе в университетских аудиториях, как об идее, реализация которой должна привести к преобразованию России в правовое государство.

После октября 1917 г. положение круто изменилось. Основная причина – курс на всевластие Советов, а впоследствии и на господство командно-административной систе-

мы, которая не допускала и не могла допустить какого-то разделения государственной власти. В таких условиях концепция разделения властей оказалась в немилости и нередко преподносилась как выдумка, которая понадобилась буржуазии в период её борьбы за господство.

Лишь в конце 80-х гг. стало появляться более серьёзное отношение к проблеме разделения властей. По времени это совпало с официозным провозглашением курса на преобразование нашего государства в правовое, с признанием того, что такое государство невозможно без верховенства закона и надёжно обеспечивающего подобное верховенство механизма, основной рычаг которого многие усматривали и усматривают в разделении властей.

Съезд народных депутатов РСФСР одобрил 12 июня 1990 г. Декларацию «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», в п. 13 которой чётко сказано: «Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства». Почти два года спустя, 21 апреля 1992 г., эта идея была закреплена на конституционном уровне. В ст. 3 действовавшей тогда Конституции РСФСР говорилось, в частности, что «система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей...». Это положение приобрело несколько иное звучание в Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 г.: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст. 10).

Приведенные положения дают основание считать, что судебная власть – одно из проявлений государственной власти в целом. Следовательно, её понятие производно от общего понятия власти и понятия государственной власти в частности.

Общее понятие власти, как известно, категория многоаспектная и многоликая. Власть родительская и отцовская, власть чувств, власть толпы или улицы, местная власть, власть тьмы и т.д. – столь широк диапазон употребления слова «власть». Поэтому общее определение власти тоже является весьма широким.

В него нередко включают прежде всего *способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение людей с помощью таких средств, как авторитет, волевое влияние, правовые веления, принуждение и т.п.*

Таким видят данное понятие не только философы и обществоведы, но и знатоки русского языка. Например, В.И. Даль писал, что власть – это «право, сила, воля над чем-либо, свобода действия и распоряжения, начальствование, управление...». Несколько иначе по форме, но по сути так же определял власть и С.И. Ожегов. По его мнению, таковой следует считать «право и возможность распоряжаться кем-либо или чем-либо, подчинять своей воле». И такой подход распространён не только в русскоязычной литературе.

Весьма сходно раскрывается оно также в зарубежных, широко известных толковых и энциклопедических словарях, специальной монографической литературе. К примеру, в толковом словаре английского языка Уэбстера основные значения термина «власть» раскрываются как «способность действовать или достигать результата», «юридическое или официальное полномочие, способность или право», «обладание контролем, полномочием или влиянием в отношении других», а в статье о понятии «политическая власть», помещённой в Оксфордском энциклопедическом словаре, – как «способность достигать желаемые цели вопреки сопротивлению», «способность понуждать других делать то, что они сами не стали бы делать».

Другими словами, власть – это не какое-то лицо, орган, объединение, учреждение. Они – действующие лица, но не власть. Они лишь реализуют предоставленную им возможность (способность) делать что-то, влиять на чьи-то поступки, достигать какую-то цель.

Более узким является понятие государственной власти. В отличие от общего это понятие персонифицировано. В нём уже присутствует действующий субъект – народ и (или) государство, его аппарат и органы местного самоуправления, которым делегируется то, что они (народ или государство) могли бы делать сами, т.е. власть (см. ст. 3 Конституции РФ). Соответственно властью государственной (политической) принято считать *возможность и способность народа и (или) государства в лице его органов оказывать воздействие на поведение людей и в целом на процессы, происходящие в обществе, с помощью убеждения, принуждения либо иных способов.*

Ещё уже понятие судебной власти. Это, как отмечено выше, одна из ветвей государственной власти. Субъектом, осуществляющим её, является не любой государственный орган, а лишь суд, который обладает присущими только ему возможностями и способностями воздействия на поведение людей, а через это – и на процессы, происходящие в обществе. Поэтому судебную власть можно было бы определить как *возможность и способность занимающего особое положение в государственном аппарате органа (суда) воздействовать на поведение людей и социальные процессы.*

Из этого определения следует, что понятию судебной власти свойственно по крайней мере два компонента: во-первых, данная власть может реализоваться только специально создаваемым государственным учреждением – судом; во-вторых, у этого органа должны быть *свои, присущие только ему* возможность и способность воздействия. Эти признаки взаимосвязаны и взаимозависимы. Их нельзя изолировать друг от друга или противопоставлять.

Будет ошибкой сведение судебной власти к суду как к учреждению, государственному органу (нередко говорят: «Судебная власть – это суд»). Ещё большей ошибкой и даже свидетельством низкого уровня правовой культуры является встречающаяся иногда склонность называть судебной властью должностных лиц, работающих в судебных учреждениях. В связи с этим трудно признать правильными встречающиеся рассуждения об «организации судебной власти», «об усовершенствовании структуры и организации такой власти» и т.п. Организовать или реорганизовать можно орган, учреждение, предприятие, организацию либо их систему. Другими словами, властью надлежит считать не орган или должностное лицо, а то, что они могут и в состоянии сделать. По существу, это *полномочие, функция*, но не её исполнитель. Пользуясь театральной терминологией, вполне допустимо утверждать, что власть – это роль, но не актёр.

Довольно распространено также неоправданное стремление сводить судебную власть к какому-то одному из видов судебной деятельности. Нередко о судебной власти говорят и пишут как о синониме правосудия и наоборот. Такого рода заблуждение встречается, пожалуй, чаще, чем отмеченное выше. С ним можно столкнуться при изучении не только литературных источников, но даже некоторых действующих законов, а равно считающихся авторитетными решений высших судебных инстанций.

В следующей главе учебника о правосудии будет сказано достаточно подробно, и это позволит убедиться, что судебная власть и правосудие – понятия родственные, близкие по содержанию, но не тождественные.

Правосудие – важное проявление судебной власти, но не единственное. Судебная власть может проявляться во многом.

Упомянутые в приведённом определении понятия судебной власти «возможности» и «способности» – это *многогранные полномочия*, которыми наделяются суды. Именно их реализация в целом и есть реализация судебной власти.

Среди этих полномочий *доминирующую роль играет правосудие*. Его может осуществлять только суд, и никакой другой орган. Это специфически судебное полномочие. Но судебная власть, как уже говорилось, не сводится только к данному полномочию. Она включает и ряд других, которые, как и правосудие, имеют большое социальное значение. К ним следовало бы относить следующие:

- конституционный контроль;

- контроль за законностью и обоснованностью решений и действий органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц;
- обеспечение исполнения приговоров и иных судебных решений;
- дача разъяснений по вопросам судебной практики;
- участие в формировании судейского корпуса и содействие органам судейского сообщества.

Эти полномочия было бы неправильно полностью отождествлять, как это нередко делается, с правосудием. Можно говорить, пожалуй, лишь о том, что их реализация тесно связана с правосудием и содействует его надлежащему осуществлению.

Проведению в жизнь каждого из названных полномочий, образующих судебную власть, призвано способствовать наделение органов, на которые возложено осуществление данной власти, средствами принуждения к исполнению принимаемых ими решений. Закон, к примеру, прямо провозгласил общеобязательность многих видов вступивших в законную силу судебных решений. Он требует от организаций и должностных лиц, граждан неукоснительного подчинения велениям органов, осуществляющих судебную власть.

И это не обычная, «дежурная» декларация, с какими нам нередко приходится сталкиваться. Реальность судебных велений подкрепляется довольно внушительными средствами воздействия. Например, если какое-то лицо не представляет без уважительных причин имеющийся у него документ, необходимый для правильного разрешения дела арбитражным судом, то последний вправе подвергнуть такое лицо штрафу в сумме до 200 минимальных размеров оплаты труда (ч. 3 ст. 54 АПК). Гражданин, нарушивший порядок в зале обычного (не арбитражного) суда, разбирающего гражданское дело, и не подчинившийся распоряжениям судьи, в соответствии с ч. 2 ст. 149 ГПК может быть оштрафован в сумме до 50 минимальных размеров оплаты труда. Эффективные меры применяются и к гражданам (обвиняемым в совершении преступления, потерпевшим, свидетелям и др.) в случаях, когда они, скажем, уклоняются от явки в суд по его вызову. Закон разрешает подвергать их по решению суда (судьи) принудительному приводу с помощью судебных приставов и (или) денежному взысканию. Предусматриваются и иные меры воздействия на тех, кто не желает уважительно относиться к судебным велениям. При определенных в законе обстоятельствах может возникнуть вопрос, как будет показано ниже, и о применении самых строгих мер юридического воздействия – мер уголовного наказания.

Общее положение о властном характере выполняемых судами функций сформулировано в ч. 6 ст. 1 Закона о статусе судей следующим образом: «Требования и распоряжения судей при осуществлении ими полномочий обязательны для всех без исключения государственных органов, общественных объединений, должностных лиц, других юридических или физических лиц. Информация, документы и их копии, необходимые для осуществления правосудия, представляются по требованию судей безвозмездно. Неисполнение требований и распоряжений судей влечет установленную законом ответственность». Аналогичное предписание содержится и в ч. 1 ст. 6 Закона о судебной системе.

Обобщенное знание полномочий судов (их «возможностей и способностей») не только даёт представление о том, чем могут и должны заниматься эти государственные органы, но и ориентирует относительно их роли и места в системе всех учреждений, реализующих в целом государственную власть, а равно и соотношения названных выше трёх её ветвей (отраслей). Оно позволяет наполнить конкретным содержанием широко употребляемое, хотя и несколько упрощенное объяснение сути разделения властей: законодатель – законодательствует, исполнительные органы – исполняют законы, а суды – судят.

Во всяком случае, один только приведенный выше перечень судебных полномочий свидетельствует о том, что за формулой «суды судят» скрывается весьма ёмкая и разнообразная деятельность, которая в целом существенно отличается от того, что должны делать законодательные и исполнительные органы.

Круг судебных полномочий говорит и о том, что данная власть призвана выполнять важную и ответственную социальную функцию, не менее значимую, чем функции, выполняемые другими ветвями власти. А это позволяет делать вывод также о равнозначности, равноправности и паритетности всех ветвей власти.

Такой вывод до сравнительно недавнего времени считался ошибочным, противоречащим основной государственно-политической установке, выражавшейся в словах «Вся власть Советам». Сообразно с этим у судов не было многих из перечисленных полномочий. Они, к примеру, не могли заниматься конституционным контролем, проверять законность и обоснованность решений и действий большинства исполнительных органов. На них смотрели как на органы, которые должны заниматься главным образом разбирательством гражданских и уголовных дел, содействием исполнению собственных решений. Лишь в крайне ограниченных случаях им дозволялось разбирать дела об административных правонарушениях и рассматривать жалобы на незаконные действия некоторых (далеко не всех) исполнительных органов.

Поворот произошел в конце 80-х – начале 90-х гг., когда стало расти сознание того, что правовое государство без полноценной судебной власти немыслимо. С этого времени и активизировался процесс принятия конкретных мер, направленных на повышение авторитета судов. Это проявилось не только в совершенствовании порядка подбора и формирования судейского корпуса, создании условий для его независимости, повышении материальной обеспеченности, установлении ответственности за неуважение к суду, но и в *существенном расширении судебных полномочий*.

Такую тенденцию можно видеть во многом. В частности, в наделении судов правом осуществлять контроль за законностью и обоснованностью действий правоохранительных органов, призванных заниматься выявлением и раскрытием преступлений, в первую очередь в тех случаях, когда есть опасность ограничения конституционных прав и свобод граждан. В наши дни суды (гражданские и военные), как будет показано ниже, могут проверять законность и обоснованность задержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений, ареста, продления его срока, совершения действий, связанных с ограничением права гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, а также права на неприкосновенность жилища, и т.д. Уже только в этом чётко просматривается признание положения о том, что суды – это *вершина пирамиды правоохранительных органов*.

Признание высокой социальной значимости судебной власти проявилось весьма недвусмысленно и в восстановлении конституционного контроля как одного из ее основных полномочий. Это, как будет показано ниже, закреплено сначала в Конституции РФ, а затем и в законах о Конституционном Суде РФ 1991 и 1994 гг. Следующим шагом стало предоставление всем судам возможности проверять законность решений местных представительных и всех исполнительных органов. Еще в Законе "О дополнительных полномочиях местных Советов народных депутатов в условиях перехода к рыночным отношениям" от 24 ноября 1990 г. (см.: ВВС, 1990, № 26, ст. 322) предусматривалось, что граждане имеют право обжаловать в суд решения местных Советов народных депутатов, их органов, должностных лиц, если они нарушают права и охраняемые законом интересы граждан.

Конституция РФ 1993 г. явилась логическим завершением эволюции в данной области. В ч. 2 ст. 46 говорится: «Решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд». Это конституционное положение существенно развито и дополнено другим: «Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа закону, принимает решение в соответствии с законом» (ч. 2 ст. 120 Конституции РФ). Ещё более детально конкретизирует такого рода полномочия судов ч. 3 ст. 5 Закона о судебной системе, где сказано: «Суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа, а равно должностного

лица Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, общепризнанным принципам и нормам международного права, международному договору Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, закону субъекта Российской Федерации, принимает решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу».

За сравнительно непродолжительное время, прошедшее после принятия ныне действующей Конституции РФ, тенденция более широкого привлечения судов к контролю за действиями и решениями органов, осуществляющих другие ветви государственной власти, дает о себе знать все чаще и ошутимее. Состоялся ряд решений высших судебных инстанций, свидетельствующих о том, что суды и впредь будут проявлять активность в данной сфере и станут делать это в расширяющихся масштабах.

К числу таких решений можно было бы отнести, к примеру, принятые в 1995—1999 гг. постановления Конституционного Суда РФ, ориентирующие на расширение судебного контроля за законностью и обоснованностью решений и действий правоохранительных органов, занимающихся выявлением и расследованием преступлений.

Внёс свой вклад в признание значимости социальной роли судов и Верховный Суд РФ, принявший в октябре 1995 г. постановление, в котором судам даны разъяснения относительно прямого применения Конституции РФ. В этом постановлении внимание судов обращено на то, что действующая Конституция РФ, в отличие от всех своих предшественниц, является актом, который можно и нужно применять непосредственно, особенно тогда, когда тот или иной закон не соответствует ее предписаниям.

Постановления Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ по такого рода принципиальным вопросам способствовали тому, что суды всех уровней стали активнее пользоваться своими контрольными полномочиями — их решения, дающие авторитетную юридическую оценку конкретным действиям или решениям законодательных (представительных) либо исполнительных органов, стали обычным, повседневным явлением. Уже никого не удивляет, скажем, решение районного судьи, объявляющее незаконным постановление заместителя Генерального прокурора. Не ушли от судебного контроля даже воинские начальники, чья деятельность практически всегда была «запретной зоной», в том числе, разумеется, и для судов.

§ 2. Суд как орган судебной власти

Неотъемлемое свойство судебной власти, как показано выше, заключается в том, что её осуществление доверяется только специально учреждаемым государственным органам — судам. Эти государственные органы во многом отличаются от других государственных органов, в том числе выполняющих законодательные и исполнительные функции.

Отличие выражается не только в специфике судебных полномочий, о которых говорилось в предыдущем параграфе данной главы, но и в построении судов, прежде всего — в порядке формирования судейского корпуса, который в конечном счете вершит то, что называется судебной властью.

Ниже (см. гл. XII учебника) ещё будет детально освещён порядок комплектования судов кадрами. Здесь достаточно отметить, что в настоящее время суды всех видов и уровней формируются с соблюдением специально установленной законом процедуры. Её реализация призвана в первую очередь обеспечить, чтобы судейские должности занимали люди, способные профессионально, грамотно, справедливо, всесторонне, полно, добросовестно и честно рассматривать и разрешать по существу отнесённые к их ведению дела. Достижению данной цели должна содействовать, в частности, система особых защитных средств, гарантирующих от проникновения в судейский корпус некомпетентных и безнравственных людей, а равно дающая своевременно и обоснованно «очищать» этот корпус от тех, кто попал в него случайно либо оказался неспособным достойно нести звание судьи.

Существенным моментом, характеризующим органы судебной власти, является также обеспечение их независимости при осуществлении основных функций – правосудия либо конституционного контроля. Принятие ими решений по конкретным делам ограждается от постороннего влияния, как внешнего, так и внутреннего (со стороны вышестоящих судебных инстанций или «своего» – судебного начальства). Этого не скажешь о законодательных и исполнительных органах. Особенно последних, где субординация, подчинение нижестоящих вышестоящим, обязательность указаний руководства считаются явлением вполне нормальным, естественным, даже обязательным и неизбежным. Не предусматриваются какие-то особые меры, изолирующие законодателей (членов представительных органов) от влияния извне, поскольку сделать это практически невозможно. Данная категория людей в своей деятельности обязана руководствоваться внешними факторами, учитывать требования социальных и политических сил (партий, общественных объединений, избирателей и т.д.).

Сказанное, однако, не означает, что существует непроходимая пропасть между, с одной стороны, судебной, а с другой – законодательной и исполнительной властями, их органами. При всем их различии имеется немало точек соприкосновения между ними, поскольку все они – органы *государственной власти*, и в силу этого должны взаимодействовать, дополнять, уравнивать друг друга в достижении общих целей.

Это проявляется во многом. Например, Федеральное Собрание РФ, олицетворяющее законодательную власть, издает законы, обязательные для исполнения всеми, в том числе судами и судьями, учреждает или упраздняет конкретные суды (кроме тех, которые образованы на основании прямых предписаний Конституции РФ), определяет в рамках, установленных Конституцией РФ, финансирование судов. Суды, однако, используя предоставленные им полномочия, могут влиять на содержание деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов. Они вправе, скажем, признать закон неконституционным, а решение исполнительного органа – незаконным. И это влечет за собой неприменение закона либо обязывает соответствующие органы не претворять в жизнь незаконное решение, рассмотреть вопрос вновь или пересмотреть данное решение, вынести новое. С другой стороны, реализация судебных решений в наши дни стала практически полностью зависеть от исполнительных органов.

Специфика суда как органа судебной власти состоит также в том, что для его деятельности установлен особый порядок (процедура). Этот порядок основан на жестком лимитировании всего, что должно происходить в суде при подготовке к рассмотрению и рассмотрению им подведомственных вопросов. Основная его цель – обеспечить законное, обоснованное и справедливое решение. Он основан на гласности, коллегиальности (с некоторыми исключениями), обеспечении права на защиту и обжалование судебных решений, возможности участия представителей народа в вынесении решений, равноправии сторон, участвующих в разбирательстве дел, и на ряде других исходных (принципиальных) положений, о которых речь будет ниже (см., например, § 2–15 гл. IV учебника). Установленные для законодательных и исполнительных органов процедуры (регламенты, существующие кое-где в исполнительных органах правила принятия решений и т.д.) не обладают той тщательностью и всесторонностью, которая характерна для порядка рассмотрения и разрешения дел в судах.

К настоящему времени сложилось несколько вариантов процедур осуществления судебной власти, которые принято именовать видами судопроизводства. К ним относятся:

- конституционное судопроизводство;
- гражданское судопроизводство;
- арбитражное судопроизводство;
- уголовное судопроизводство;
- административное судопроизводство.

Каждое из этих судопроизводств регламентируется прежде всего соответственно Законом о Конституционном Суде, ГПК, АПК, УПК и КоАП, а также некоторыми други-

ми законами и иными правовыми актами по смежным вопросам. Изучению названных видов судопроизводства, законов и актов посвящены специальные учебные дисциплины, преподаваемые на старших курсах юридических вузов.

§ 3. Судебная система

Под судебной системой принято понимать совокупность судов, построенную в соответствии с их компетенцией и поставленными перед ними задачами и целями.

Основополагающим актом, определяющим в общих чертах суть российской судебной системы, является Конституция РФ, в ст. 118 которой, в частности, сказано:

«1. Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом... 3. Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается».

Для уяснения сложившейся к настоящему времени судебной системы важное значение имеют также положения ст. 125–127 Конституции РФ. Они чётко определяют место, занимаемое высшими судами в судебной системе в целом, а вместе с этим и место всех других подчиненных им судов. В первой из этих статей определен статус Конституционного Суда РФ и сформулированы его задачи и цели как судебного органа, призванного контролировать конституционность законов и иных правовых актов. Этот суд занимает особое место. Как будет видно по материалу соответствующей главы учебника, ему напрямую не подчиняются никакие суды, в том числе конституционные (уставные) суды субъектов Федерации, хотя его решения могут иметь существенное значение для всех судов страны и тем самым влиять в целом на судебную практику.

Что касается Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, о которых говорится в ст. 126 и 127, то им отведено несколько иное место. У них есть, как будет показано ниже, свои подсистемы судов. В отношении каждой из них они осуществляют судебный надзор за их деятельностью и дают им разъяснения по вопросам судебной практики.

Структура судебной системы в целом определяется предписаниями не только Конституции РФ, но и неоднократно упоминавшегося выше Закона о судебной системе, а также ряда других законодательных актов: Закона о судостроительстве, Закона об арбитражных судах, Закона о военных судах, Закона о мировых судьях.

Из приведенных конституционных положений и положений названных законодательных актов можно сделать по крайней мере три вывода:

во-первых, что правосудие должно осуществляться только судебными органами, *уполномоченными на это*. На них же возлагается выполнение иных полномочий, образующих судебную власть. Другие государственные органы или негосударственные образования, даже те, в наименовании которых присутствуют слова «суд» или «судебный» (например, третейский суд, Международный коммерческий арбитражный суд, Экономический суд СНГ, Судебная палата по информационным спорам, Судебный департамент, суд чести, товарищеский суд), не относятся к числу органов судебной власти, реализующих указанные выше полномочия – правосудие, конституционный контроль, обеспечение исполнения судебных и других решений и т.д.

Они не являются и не могут быть составной частью судебной системы, в частности, потому, что в ч. 2 ст. 4 Закона о судебной системе совершенно обоснованно и недвусмысленно сказано, что «в Российской Федерации действуют *федеральные суды*, конституционные (уставные) *суды* и *мировые судьи* субъектов Российской Федерации, *составляющие судебную систему* Российской Федерации» (курсив мой. – К.Г.). Предпринимаемые кое-кем в наши дни попытки доказывать, что в судебную систему входят также «учреждения, непосредственно обеспечивающие деятельность судов», не имеют никаких, в том числе юридических оснований. Навязывание такого подхода может привести в конечном счете к

тому, что в состав *судебной* системы начнут включать, скажем, судебных приставов, организации, ремонтирующие помещения судов, снабжающие их канцтоварами, автотранспортом;

во-вторых, что суды в Российской Федерации подразделяются на два вида – *суды федеральные* и *суды субъектов Российской Федерации*;

в-третьих, что всю совокупность федеральных судов следовало бы сгруппировать в три подсистемы (блока). В одну из них входит Конституционный Суд РФ, в другую – Верховный Суд РФ и суды общей юрисдикции, в отношении которых он осуществляет судебный надзор, а в третью – Высший Арбитражный Суд РФ и поднадзорные ему суды.

Наибольшее количество *федеральных судов* входит во второй из названных блоков. В ст. 126 Конституции РФ они именуются судами общей юрисдикции. К ним наряду с Верховным Судом РФ причисляются прежде всего верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), суды автономной области и автономных округов, районные суды. В ведение этих судов передано рассмотрение подавляющего большинства дел, разрешаемых в судебном порядке. Часто их называют «*общими*», «*гражданскими*», «*гражданскими (общими)*» или «*общими (гражданскими)*» судами.

Особую ветвь во втором блоке судов образуют *военные суды*. Их не относят к числу гражданских (общих) судов, поскольку они «осуществляют судебную власть в войсках, органах и формированиях, где федеральным законом предусмотрена военная служба» (см. ч. 1 ст. 22 Закона о судебной системе). Эти специализированные суды состоят из гарнизонных военных судов, окружных (флотских) военных судов, а также Военной коллегии – одного из основных подразделений Верховного Суда РФ.

Закон допускает возможность образования в системе судов общей юрисдикции и иных специализированных судов. Но вопрос о создании конкретных судов такого рода пока что только обсуждается без каких-то реальных последствий.

В третий блок федеральных судов включены *арбитражные суды*: возглавляемые Высшим Арбитражным Судом РФ арбитражные суды субъектов Российской Федерации (арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, и автономных округов) и федеральные арбитражные суды округов.

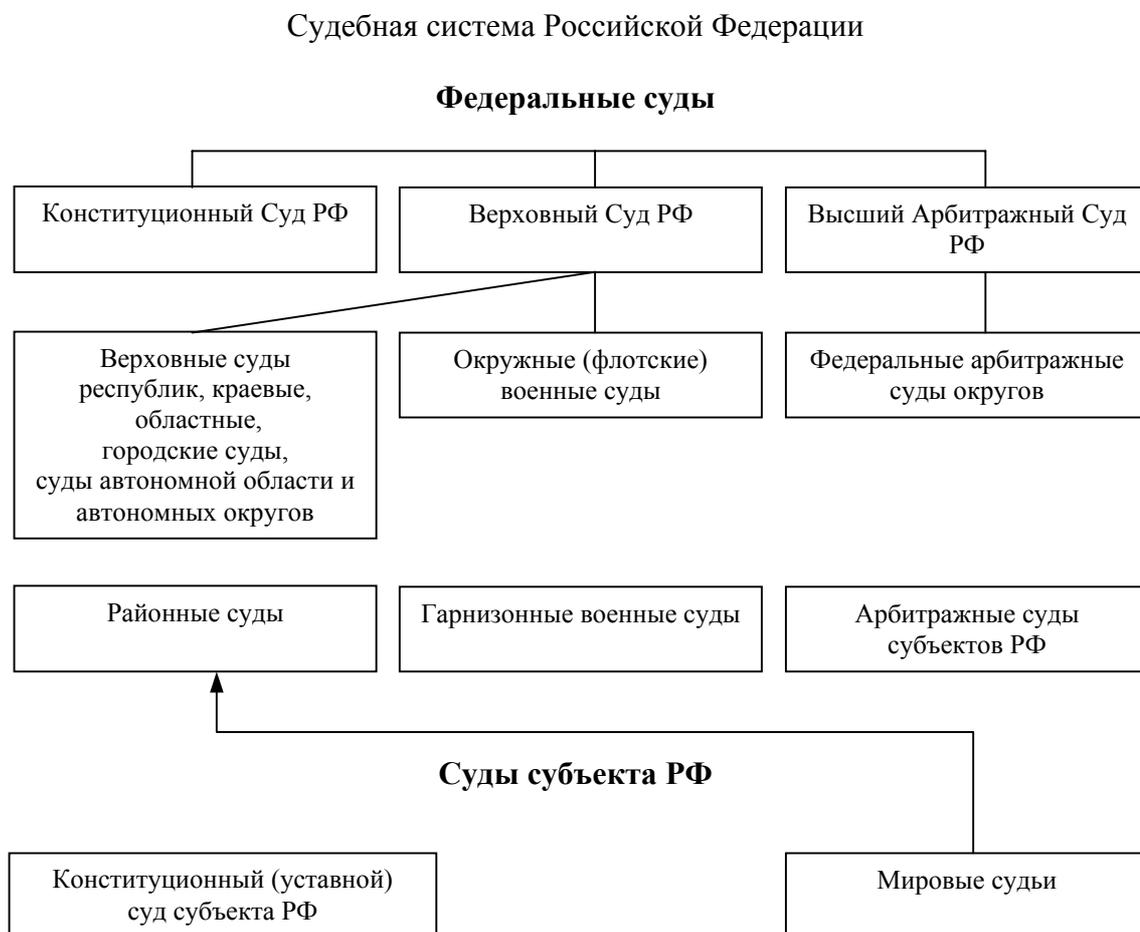
Конституционный Суд РФ занимает обособленное положение среди федеральных судов. По сказанному в ст. 125 Конституции РФ видно, что у этого суда свои специфические задачи и что он, как отмечено выше, не осуществляет надзора ни за какими федеральными судебными органами. Он также не надзирает ни в коей мере за конституционными (уставными) судами субъектов Федерации.

Законом о судебной системе предусмотрена возможность образования *судов субъектов Российской Федерации*. К ним отнесены конституционные (уставные) суды субъектов Федерации и мировые судьи (об этих судах см. гл. XI учебника).

Такой вид судебная система приобрела сравнительно недавно. Ранее, после проведения судебной реформы в 1922–1924 гг., она выглядела значительно проще: в неё входили только гражданские (общие) суды трёх уровней (народные суды, суды среднего звена и Верховный Суд РСФСР). 15 декабря 1990 г. Съезд народных депутатов РСФСР принял решение об образовании Конституционного Суда РСФСР, а 24 мая 1991 г. – арбитражных судов. 28 декабря 1991 г. издано Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР «О военно-судебных органах, дислоцированных на территории РСФСР», на основании которого эти органы, бывшие до тех пор судами Союза ССР, перешли под юрисдикцию России. Соответственно Военная коллегия Верховного Суда СССР стала одним из основных подразделений Верховного Суда РФ. Наконец, 31 декабря 1996 г. Законом о судебной системе непосредственно санкционировано образование названных выше судов субъектов Российской Федерации. Другими словами, нынешний вид российской судебная система приобрела с 1 января 1997 г.

Сложившуюся к настоящему времени российскую судебную систему можно изобразить так, как это сделано ниже (см. *схему 1*).

Схема 1



При усвоении материала об устройстве судебных систем вообще, а не только российской, нужно иметь четкое представление о некоторых *общих понятиях*. К понятиям такого рода относятся прежде всего понятия «звено судебной системы» и «судебная инстанция».

Звеном судебной системы можно считать суды, занимающие одинаковое положение в судебной системе.

С учетом этого гражданские суды общей юрисдикции подразделяются на суды трёх звеньев (уровней):

- *основное звено* – районные суды;
- *среднее звено* – верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов;
- *высшее звено* – Верховный Суд РФ.

Подобным образом организованы и военные суды:

- *основное звено* – гарнизонные военные суды;
- *среднее звено* – окружные (флотские) военные суды;
- *высшее звено* – Военная коллегия Верховного суда РФ.

С 1 июля 1995 г. стала трёхзвенной и подсистема арбитражных судов (до этого момента она была двухзвенной). В её состав входят:

- *основное звено* – арбитражные суды субъектов Российской Федерации (они перечислены выше в данном параграфе учебника);

– *среднее звено* – федеральные арбитражные суды округов (всего таких округов образовано десять);

– *высшее звено* – Высший Арбитражный Суд РФ.

Суды субъектов Российской Федерации, как это видно по сказанному выше, не образуют подобного рода систем (подсистем), поскольку их конституционные (уставные) суды и учреждаемые там мировые судьи не являются взаимосвязанными или взаимоподчинёнными органами.

Вся судебная система Российской Федерации – единое целое. По этому поводу в ст. 3 Закона о судебной системе сказано следующее: «Единство судебной системы Российской Федерации обеспечивается путем:

установления судебной системы Российской Федерации Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом;

соблюдения всеми федеральными судами и мировыми судьями установленных федеральными законами правил судопроизводства; применения всеми судами Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации, а также конституций (уставов) и других законов субъектов Российской Федерации;

признания обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных постановлений, вступивших в законную силу;

законодательного закрепления единства статуса судей;

финансирования федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета».

Для обеспечения единства судебной системы принципиальное значение имеет порядок *создания и упразднения* конкретных судов. В соответствии со ст. 17 Закона о судебной системе этот порядок предполагает, что создание и упразднение судов должно происходить не произвольно, по усмотрению местных или каких-то иных государственных органов или должностных лиц, а путём принятия федеральных законов или законов субъектов Федерации. Коротко порядок создания и упразднения судов, входящих в судебную систему, можно было бы изложить следующим образом:

- *высшие судебные органы* (Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ), созданные на основании предписаний Конституции РФ, могут быть упразднены только путём внесения поправок в неё;

- *все другие федеральные суды* создаются и упраздняются только федеральными законами;

- *суды субъектов Федерации* (конституционные (уставные) суды субъектов Федерации и должности мировых судей) создаются и упраздняются с соблюдением требований федеральных законов и законов соответствующих субъектов Федерации (см. гл. XI учебника).

Судебной инстанцией считается суд (или его структурное подразделение), выполняющий (или выполняющее) конкретную судебную функцию, связанную с разрешением судебных дел (принятие решения по существу дела, проверка законности и обоснованности решения, вступившего или не вступившего в законную силу).

Судом *первой инстанции* называют суд, который уполномочен принимать решение по существу тех вопросов, которые являются основными для данного дела. По уголовным делам – это вопросы о виновности или невиновности подсудимого в совершении преступления, а в случае признания виновным – и о применении или неприменении уголовного наказания, конкретной его меры. По гражданским делам существо дела обычно составляет вопрос о доказанности или недоказанности предъявленного иска и о тех юридических последствиях, которые должны наступить. В отношении гражданских и уголовных дел судами первой инстанции могут быть почти все суды в пределах предоставленных им полномочий, которые более или менее чётко определены в законе. Исключение

составляют федеральные арбитражные суды округов: им не дано право быть судами первой инстанции.

Содержание и пределы компетенции всех судов первой инстанции устанавливаются действующим законодательством (см. § 3 гл. V, § 1 гл. VI, § 3 гл. VII, § 3 гл. VIII, § 3 и 5 гл. IX учебника).

Суд *второй (кассационной) инстанции* призван проверять законность и обоснованность приговоров и других судебных решений, как правило, не вступивших в законную силу. В системе судов общей юрисдикции (гражданских и военных) в этом качестве могут выступать все суды, кроме гарнизонных военных судов. В подсистеме арбитражных судов функции кассационных инстанций выполняют федеральные арбитражные суды округов (как будет показано ниже в гл. IX учебника, данная функция этих судов отличается существенным своеобразием). В общих (гражданских) судах среднего уровня и Верховном Суде РФ образуются коллегии, одной из задач которых является проверка законности и обоснованности не вступивших в законную силу приговоров и иных судебных решений нижестоящих судов. Такую проверку приговоров, вынесенных с участием *присяжных заседателей*, осуществляет *кассационная палата*, образуемая в составе Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РФ.

Широкое признание получил термин «*надзорная инстанция*». В системе гражданских и военных судов общей юрисдикции в таком качестве могут выступать президиумы судов среднего звена, а также судебные коллегии по гражданским и уголовным делам, Военная коллегия и Президиум Верховного Суда РФ, а в системе арбитражных судов – Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ. Основная задача этих инстанций – проверка законности и обоснованности всех видов судебных решений, вступивших в законную силу с соблюдением особого порядка производства – надзорного.

Эти же инстанции в *гражданских судах общей юрисдикции* проверяют законность и обоснованность вступивших в законную силу приговоров и иных судебных решений по *уголовным делам* в порядке, который называется *производством по вновь открывшимся обстоятельствам*. Что касается вступивших в законную силу решений по *гражданским (обычным и арбитражным) делам*, а также по *уголовными делами, рассмотренными военными судами*, то их законность и обоснованность по вновь открывшимся обстоятельствам может проверяться теми же судами, которые вынесли проверяемые решения.

С принятием Закона об арбитражных судах от 28 апреля 1995 г. российской судебной системе вновь (почти после семидесятилетнего перерыва) стал известен термин «*апелляционная инстанция*». Пока что такого рода инстанции есть в подсистеме арбитражных судов. По закону под ними понимаются суды, уполномоченные повторно и в полном объёме рассматривать дела, по которым решение ещё не вступило в законную силу, а какая-то из сторон не согласна с ним и подала апелляционную жалобу. В подобных случаях происходит новое разбирательство дела по существу и по его итогам выносится новое решение. Такую функцию могут выполнять только арбитражные суды субъектов Российской Федерации в отношении решений, вынесенных этими же судами по первой инстанции.

Вышестоящей инстанцией или *вышестоящим судом* обычно называют суды или их структурные подразделения, занимающие более высокую ступень. Как отмечено в ч. 2 ст. 36 Закона о судебной системе, «суды, рассматривающие дела в апелляционном или кассационном порядке, считаются вышестоящими по отношению к судам первой инстанции. Суды, рассматривающие дела в порядке надзора, считаются вышестоящими по отношению к судам, принимавшим ранее решения по делу».

Пользуются также весьма созвучным термином «*высшая, судебная инстанция*». Этот термин является синонимом наименований Верховного Суда РФ или Высшего Арбитражного Суда РФ, а иногда – и Конституционного Суда РФ.

Более подробно полномочия судов, входящих в судебную систему, и их организация освещаются в гл. V–XI учебника.

Рекомендуемые правовые источники

Конституция РФ – ст. 10, 46, 118 и 124.

Закон о судебной системе – ст. 1–32, 34 и ч. 2 ст. 36.

Закон о Конституционном Суде – ст. 1.

Закон об арбитражных судах – ст. 1, 3 и 7.

Закон о мировых судьях – ст. 1.

Декларация «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», провозглашённая Съездом народных депутатов РСФСР 12 июня 1990 г. – п. 13 (ВВС, 1990, № 2, ст. 22).

Закон РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 г. – ст. 1 и 10 (ВВС, 1992, № 15, ст. 769; 1993, № 2, ст. 77; РГ, 1994, 14 и 19 января).

Закон о статусе судей – ст. 1 и 10.

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. – ст. 1 и 2 (ВВС, 1993, № 19, ст. 685; СЗ РФ, 1995, № 51, ст. 4970).

Федеральный закон «О финансировании судов Российской Федерации» от 10 февраля 1999 г. – ст. 1 и 2 (СЗ РФ, 1999, № 7, ст. 877).

АПК – ст. 1, 2, ч. 1, 3 и 4 ст. 54, ст. 146–155, 161, 162, 174, 180 и 183.

ГПК – ст. 65, 70, 97, 149 и 159.

УПК – ст. 73 и 263.

УК – ст. 294–298 и 315.

КоАП – ст. 165¹.

Контрольные вопросы

1. В чём суть концепции разделения властей и её основное назначение?
2. Какими актами эта концепция признана в качестве руководящей для организации Российского государства?
3. Дайте определение общего понятия власти, государственной власти и судебной власти.
4. Охарактеризуйте основные компоненты судебной власти.
5. Какие полномочия присущи судебной власти в наши дни?
6. Чем отличается судебная власть от других ветвей государственной власти?
7. В чём основные отличия судов от других органов государственной власти?
8. Назовите виды судопроизводства, в рамках которых осуществляется судебная власть.
9. Обозначьте основные подсистемы (блоки) российской судебной системы.
10. Опишите подсистему судов общей юрисдикции.
11. Как устроена подсистема арбитражных судов?
12. Какие суды могут быть образованы субъектом Российской Федерации?
13. Изобразите на бумаге схему российской судебной системы, сложившейся к настоящему времени.
14. Дайте понятие судебной инстанции и назовите её разновидности.
15. Чем отличается компетенция судов первой, второй (кассационной), апелляционной и надзорной инстанций?

Глава IV

Правосудие и его демократические основы (принципы)

§ 1. Отличительные признаки и понятие правосудия

Правосудие, как отмечено выше (см. § 2 гл. I и § 1 гл. III), – одно из направлений государственной деятельности, именуемой правоохранительной. Оно также относится к числу важнейших полномочий судебной власти. И в системе правоохранительной деятельности, и в составе полномочий судебной власти оно занимает центральное место.

Такие его роль и значение обусловлены рядом факторов. К ним можно отнести прежде всего то обстоятельство, что отправление правосудия тесно связано с принятием решений по кардинальным вопросам реализации социально-экономических, политических и личных прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов государственных и иных организаций. Именно правосудию принадлежит решающее слово при признании конкретного лица виновным в совершении преступления и назначении ему меры наказания либо иного определенного в законе воздействия. Такое же слово принадлежит ему и при определении юридических последствий по спорам, связанным с реализацией, скажем, трудовых, семейных, авторских, изобретательских, жилищных, других имущественных или неимущественных прав граждан. Правосудие также является способом разрешения споров (имущественных и некоторых других), возникающих в сфере экономической деятельности между государственными и негосударственными организациями, лицами, занимающимися предпринимательством.

Судебные решения, принимаемые в процессе или по итогам отправления правосудия (приговоры по уголовным делам, решения по гражданским делам и т.д.) и нередко именуемые в юридической литературе актами правосудия, в соответствии с законодательством наделяются особыми свойствами. Одно из них – *общеобязательность*. Она означает, в частности, что вступившие в законную силу приговор, определение или постановление, вынесенные судом при рассмотрении уголовного дела, являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат исполнению на всей территории Российской Федерации.

Несколько иначе по закону определяется социальное и правовое значение судебных решений по гражданским делам: после вступления в законную силу они, как правило, не исполняются автоматически. Для их реализации требуется волеизъявление заинтересованного лица либо наступление какого-то другого условия. Но если, к примеру, такое волеизъявление выражено, то требование об исполнении судебного решения по гражданскому делу становится обязательным для *всех и на всей территории страны*.

Неисполнение судебного решения или воспрепятствование исполнению может повлечь применение различного рода санкций в отношении тех, кто повинен в этом. Например, в соответствии со ст. 315 УК злостное неисполнение государственным или иным служащим решения, приговора, определения или постановления суда либо воспрепятствование их исполнению может быть наказано различными мерами наказания, начиная от штрафа в размере от 200 до 400 минимальных размеров оплаты труда и кончая лишением свободы до двух лет.

Сущность правосудия, его роль и значение вместе с тем проявляются не только и не столько в том, что оно, будучи ведущим и весьма ответственным направлением (функцией) правоохранительной деятельности, венчается принятием общеобязательных решений по кардинальным вопросам. Ему присущ ряд других специфических признаков.

К их числу следовало бы отнести прежде всего то, что по закону *этот вид государственной деятельности может осуществляться только конкретными способами*

ми, а не произвольно, по усмотрению каких-то должностных лиц или органов. И эти способы закон фиксирует вполне определенно. Ст. 4 Закона о судоустройстве говорит, что правосудие должно осуществляться путем:

- рассмотрения и разрешения в судебных заседаниях гражданских дел по спорам, затрагивающим права и интересы граждан, предприятий, учреждений и организаций;
- рассмотрения в судебных заседаниях уголовных дел и применения установленных законом мер наказания к лицам, виновным в совершении преступления, либо оправдания невиновных.

Данное положение означает, что правосудие – это разбирательство двух категорий дел: гражданских и уголовных.

В последние годы в юридической литературе наметилась тенденция несколько более широкого истолкования данного аспекта понятия правосудия. В него довольно часто стали включать также рассмотрение дел (материалов) об административных правонарушениях, *отнесенных законом к ведению судов*. Такая тенденция начинает постепенно признаваться законодателем. Об этом свидетельствует содержание ст. 3 принятого недавно Закона о военных судах, где сказано: «Военные суды осуществляют правосудие от имени Российской Федерации, рассматривая подсудные им дела в порядке гражданского, *административного* и уголовного судопроизводства» (курсив мой. – К.Г.). Другими словами, данный закон предлагает смотреть на понятие правосудия шире, чем это делалось в течение многих десятилетий, и включать в него ещё одну (третью) категорию дел – подведомственные судам дела, разбираемые в порядке административного судопроизводства.

Первая из названных выше категорий (гражданские дела) охватывает широкий и многообразный круг споров или правонарушений, касающихся имущественных и некоторых неимущественных прав и законных интересов частных лиц (российских граждан, иностранцев, лиц без гражданства), предприятий, учреждений и организаций. Среди дел этой категории можно найти дела, возникшие в связи с неуплатой кем-то долга, невыполнением обязательств по заключенному договору (скажем, о производстве или поставке каких-то изделий, о выполнении услуг), незаконным увольнением с работы, выселением с занимаемой жилплощади, опубликованием в печати или иных средствах массовой информации порочащих сведений, ненадлежащим исполнением родительских обязанностей и т.д.

Вторая категория дел (уголовные дела) касается сравнительно ограниченного круга правонарушений, а именно только тех, которые считаются преступлениями, т. е. виновно совершенными общественно опасными деяниями, запрещенными Уголовным кодексом РФ (УК) под угрозой наказания. Разбирательство дел этой категории является деятельностью в высшей степени ответственной, поскольку речь идет о признании или непризнании конкретного человека преступником и применении или неприменении к нему мер уголовного наказания (например, штрафа, исправительных работ, лишения свободы, конфискации имущества).

Третья категория дел (об административных правонарушениях), рассмотрение которых образует часть того, что называется правосудием, – это дела о правонарушениях, ответственность за которые устанавливается административным законодательством, прежде всего Кодексом законов РСФСР об административных правонарушениях (КоАП).

Меры взыскания, которые могут быть назначены лицу, виновному в таком правонарушении, обычно менее строги, чем те, которые применяются в отношении преступников (наиболее распространенными мерами административного взыскания являются, например, штраф, как правило, в сравнительно небольшом размере, конфискация орудия, с помощью которого совершалось правонарушение, лишение права управлять автомобилем или права заниматься охотой). Чаще всего эти взыскания налагаются широким кругом органов и должностных лиц, в частности, начальниками органов внутренних дел или их заместителями, должностными лицами учреждений железнодорожного и других видов транспорта, санитарного надзора, охраны природы, государственных инспекций по тор-

говле, качеству товаров и защите прав потребителей, по контролю за ценами, по обеспечению государственной монополии на алкогольную продукцию.

Административные взыскания вправе налагать и судьи основного звена судов общей юрисдикции (районных судов и гарнизонных военных судов), а по мере образования в субъектах Федерации мировых судов этим станут заниматься также мировые судьи. Но полномочия судей в данной области ограничены определенными пределами (см. ст. 202 КоАП). Например, в настоящее время *районные судьи* могут рассматривать дела (материалы) о мелких хищениях, мелком хулиганстве, проявлениях неуважения к суду, невыполнении законных требований прокуроров, неявке по вызову прокурора, нарушениях законодательства о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании, о воспрепятствовании осуществлению избирательных прав граждан, распространении заведомо ложных сведений о кандидатах в депутаты или на выборные должности, проведении агитации в день выборов, несоблюдении правил эксплуатации зон континентального шельфа, использования природных ресурсов, осуществления издательской деятельности, а также о многих других правонарушениях. Всего в настоящее время в КоАП предусматривается около пятидесяти видов административных правонарушений, по которым меры воздействия должны применяться судьями.

Реализуя полномочия по разбирательству материалов об административных правонарушениях, судьи вправе применять сравнительно строгие меры из числа тех, которые предусмотрены в КоАП. Это, например:

- штрафы в относительно высоких размерах (скажем, за нарушения правил совершения действий в зоне континентального шельфа возможно наложение штрафа в сумме до трех тысяч минимальных размеров оплаты труда);
- конфискация объектов, с помощью которых совершено административное правонарушение (при определенных обстоятельствах могут быть конфискованы, к примеру, орудия незаконного лова, охоты, радиопередающее устройство и даже морское рыболовецкое судно);
- исправительные работы сроком до двух месяцев с удержанием из заработной платы до двадцати процентов;
- административный арест на срок до пятнадцати суток.

В качестве примера, характеризующего объём полномочий судей при разбирательстве и разрешении материалов об административных проступках, может послужить то, что предусмотрено в ст. 165⁵ КоАП об ответственности за неповиновение работнику милиции. За такое деяние судья вправе применить штраф на сумму от трех до двадцати пяти минимальных размеров оплаты труда, а при отягчающих обстоятельствах – штраф на сумму от пяти до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда либо даже административный арест на срок до пятнадцати суток.

Ещё одним отличительным признаком правосудия является то, что ***данный вид государственной деятельности может осуществляться с соблюдением особого порядка (процедуры)***, который детально регламентируется законом. Как было сказано выше, закон подчеркивает, что рассмотрение и разрешение гражданских и уголовных дел должно происходить в *судебных заседаниях*. А это значит, что разбирательство дела и принятие по нему решения либо вынесение приговора возможно лишь при неуклонном соблюдении правил гражданского, арбитражного, административного или уголовного судопроизводства, предусмотренного соответствующим законодательством. Правила эти регулируют практически наиболее существенные вопросы, которые могут возникнуть при подготовке и проведении судебного заседания (порядок формирования законного состава суда, круг лиц, которые могут и должны участвовать в заседании, их права и обязанности, условия и последовательность выполнения конкретных действий, правила собирания, фиксации и исследования доказательств и т. п.). Все они в конечном счете направлены на установление истины и принятие законного, обоснованного и справедливого решения по существу.

К отличительным признакам правосудия относится, наконец, также то, что *оно может осуществляться только особым органом – судом (судьёй)*. Никакой другой орган или другое должностное лицо не вправе выполнять эту деятельность. Как уже отмечено (см. § 2 гл. III учебника), специфика полномочий судебной власти требует того, чтобы осуществляющий её орган строился и имел возможность действовать так, как этого требуют интересы законности и справедливости. Отсюда особенности порядка образования судов, их взаимоотношений с государственными учреждениями, реализующими другие ветви власти – законодательную и исполнительную. Отсюда также стремление установить особый порядок (процедуру) судебной деятельности, а равно стремление всемерно повышать авторитет судов, забота о том, чтобы они прочно занимали свое место на вершине пирамиды правоохранительных органов.

С учётом отмеченных отличительных признаков правосудия его можно было бы определить как *осуществляемую судом правоохранительную деятельность по рассмотрению и разрешению гражданских, уголовных и подведомственных судам административных дел при неуклонном соблюдении требований закона и установленного им порядка, обеспечивающих законность, обоснованность, справедливость и общеобязательность судебных решений*.

§ 2. Демократические основы (принципы) правосудия; их понятие, истоки и значение

Демократические основы (принципы) правосудия – это *общие руководящие, исходные положения, определяющие наиболее существенные стороны данного вида государственной деятельности*. Такие положения являются основополагающими для решения всех вопросов организации и осуществления правосудия, определения его роли и места в государственном механизме и политической системе общества

В совокупности принципы образуют тот каркас, который служит опорой для всех конкретных правовых предписаний, регулирующих правосудие. Предписания такого рода не могут противоречить принципам, поскольку последние в большинстве своем *закреплены в законах, имеющих достаточно высокую юридическую силу*, – Конституции РФ, конституционных и других федеральных законах. Они также берут свои истоки в таких авторитетных актах, как Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., Декларация прав и свобод человека и гражданина от 22 ноября 1991 г.

В отличие от конкретных законодательных предписаний специфика положений, именуемых принципами (основами), состоит также в том, что содержащиеся в них правила являются *обязательными не только для граждан, должностных лиц и органов, призванных соблюдать и исполнять законы, но и для законодательных органов*, которые, создавая новые законы или корректируя их, должны считаться с существующими демократическими требованиями или традициями в той или иной сфере, в частности, в сфере организации и деятельности правосудия.

Эти требования рождены прежде всего практикой развития и совершенствования правосудия у нас в стране. *Они также учитывают в разумных пределах положительный опыт других стран, а равно опыт международного сотрудничества*, отраженный, к примеру, в таких международных документах, как Всеобщая декларация прав человека и Международный пакт о гражданских и политических правах, в которых можно найти немало прогрессивных положений по вопросам организации и осуществления правосудия. Эти документы признаны большим числом государств, в том числе Российской Федерацией, в силу чего являются обязательными к исполнению.

Существенной особенностью принципов является их относительная *стабильность*. Они подвержены конъюнктурным, сиюминутным веяниям в меньшей мере, чем конкретные правовые предписания, в том числе установленные законами. Объясняется это тем, что принципы формулируются, как отмечено выше, преимущественно в таких правовых

актах, как Конституция РФ и международные договоры. А акты этой категории изменить, дополнить или как-то иначе откорректировать значительно сложнее, чем федеральные законы, в том числе конституционные, и тем более акты Президента РФ, Правительства РФ либо ведомственные инструкции, приказы и т.д.

Стабильность правовых положений, именуемых принципами правосудия, — основной фактор, придающий устойчивость этому направлению правоохранительной деятельности, в определенной мере ограждает его от случайных и глубоко непродуманных "нововведений".

§ 3. Законность

В наши дни законностью принято считать *соблюдение и исполнение предписаний Конституции РФ, законов и соответствующих им иных правовых актов всеми государственными и негосударственными учреждениями и организациями, их служащими и должностными лицами, гражданами.*

Основные положения данного принципа закреплены в ч. 2 ст. 15 Конституции РФ, где сказано: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы». К законам относятся, как отмечено выше (см. § 3 гл. II), федеральные законы и федеральные конституционные законы, а также принимаемые в субъектах Федерации конституции и уставы, другие законодательные акты. Все они должны соответствовать предписаниям Конституции РФ. Акты, которые противоречат Конституции РФ или закону, применяться не могут.

Федеральные законы обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации. Соответственно законодательные акты, издаваемые органами субъекта Федерации, действуют на территории данного субъекта. Если суд при разбирательстве конкретного дела установит, что какой-то из таких актов или любой иной правовой акт, в том числе изданный федеральным органом, противоречит закону, то он вправе принять решение, руководствуясь не этим актом, а законом.

Особенностью современного понимания принципа законности является то, что оно допускает при определенных условиях *возможность неприменения судами также федеральных законов.* Пределы такого неприменения сформулированы в постановлении Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» от 31 октября 1995 г. № 8 (СППВС, с. 11–19), где дается разъяснение (см. п. 2):

«Согласно ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации 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 Российской Федерации в качестве акта прямого действия.

Суд, разрешая дело, применяет непосредственно Конституцию, в частности:

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 суд придет к выводу, что федеральный закон, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции Российской Федерации, противоречит ей;

в) когда суд придет к убеждению, что федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции Российской Федерации, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции;

г) когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, противоречит Конституции Российской Федерации, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые судом правоотношения, отсутствует...

Нормативные указы Президента Российской Федерации как главы государства подлежат применению судами при разрешении конкретных судебных дел, если они не противоречат Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ч. 3 ст. 90 Конституции Российской Федерации)».

Другими словами, в соответствии с данным разъяснением суды не всегда обязаны безоговорочно следовать предписаниям законов и указов. Прежде чем применять акты даже столь высокого уровня, они должны проверять, насколько они соответствуют Конституции РФ.

В современных условиях понятие законности как правового принципа приобрело своеобразие еще и в связи с тем, что Конституция РФ (см. ч. 4 ст. 15) признала *особую роль в российской правовой системе международных договоров Российской Федерации*. При определенных условиях законы, противоречащие таким договорам, тоже могут не применяться судами. И осуществление данного конституционного положения – уже реальность. Об этом свидетельствует тот факт, что суды начали напрямую применять положения международного договора, если какой-то российский закон противоречит ему или не согласуется с ним.

Конституционные новеллы, однако, не следует понимать как какой-то шаг к уменьшению роли и значения принципа законности. Как и прежде, он по праву считается одним из наиболее важных и *универсальных*, имеющих существенное значение для *всех* отраслей права правовых принципов. Его последовательное проведение в жизнь – неперенное условие нормального функционирования всего государственного механизма.

Для правосудия данный принцип имеет особое значение в силу того, что этот вид государственной деятельности, как отмечено выше при определении его понятия, тесно связан с неуклонным соблюдением требований закона и установленного им порядка разбирательства конкретных судебных дел. Там, где нет соблюдения закона, нельзя говорить о правосудии. Это, скорее, будет произвол. Такое «правосудие» не в состоянии выполнять свою социальную функцию.

§ 4. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении правосудия

В любом государстве, претендующем на то, чтобы его считали демократическим, данный принцип тоже следует относить, как и принцип законности, к числу универсальных. Жизнь и здоровье, честь и достоинство, права и свободы человека и гражданина – ценности, которые подлежат первоочередной защите во всех сферах государственной и общественной жизни, в том числе, разумеется, и при осуществлении правосудия. Юридической базой для такого подхода в наши дни является уже давно пользующаяся широким признанием идея, положенная в основу ст. 2 Конституции РФ. «Человек, его права и свободы, – говорится в этой статье, – являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства».

Эта основополагающая идея развита и конкретизирована во многих предписаниях Конституции РФ и других законодательных актов, включая те, которые имеют непосредственное отношение к правосудию и в целом ко всем направлениям правоохранительной деятельности. О ряде предписаний такого рода речь уже шла выше и пойдет в последую-

щих параграфах данной главы и других главах учебника. Это предписания о равенстве всех перед законом и судом, презумпции невиновности, праве на защиту от обвинения в преступлении, состязательности и равноправии сторон, праве на судебную защиту прав и свобод от каких бы то ни было посягательств, а также о национальном языке судопроизводства, открытом разбирательстве судебных дел и т.д. Многие из них имеют существенное значение для создания надлежащих условий, необходимых для подлинного правосудия как по уголовным, так и по гражданским, в том числе арбитражным делам.

Особого внимания требуют конституционные и иные законодательные положения, которые призваны гарантировать *неприкосновенность личности человека и гражданина, их частной жизни и жилища*.

Соблюдение этих положений – важнейшее условие для осуществления правосудия во всех сферах. Однако значительную актуальность они имеют для правосудия, которое осуществляется в связи с разбирательством *уголовных дел*. Именно в данной области распространено применение весьма острых мер государственного принуждения. И это в определенной мере служит реальной почвой для опасных ошибок, влекущих нередко тяжёлые последствия, и даже для злоупотреблений должностных лиц правоохранительных органов, чрезмерно усердствующих в стремлении «показать свою власть» либо создать видимость непримиримого отношения к преступникам, порой мнимым.

Многолетний отечественный и зарубежный опыт подсказал, что человек, привлекаемый к уголовной ответственности и предстающий перед судом в качестве подсудимого, нуждается в *дополнительных средствах защиты его основных прав и свобод*. Таким средствам уделяется значительное внимание. Они закрепляются как в обычных законах, так и на конституционном уровне. С известной долей условности их можно объединить в три группы.

К первой относятся юридические средства, гарантирующие неприкосновенность личности человека и гражданина. Вполне естественно, что среди средств данной группы ведущее место занимают те, которые предназначены для правовой защиты наивысшей ценности — *человеческой жизни*. В соответствии со ст. 20 Конституции РФ каждый обладает правом на жизнь. Для правосудия имеет принципиальное значение тот факт, что в этой же статье подчеркивается исключительный характер смертной казни. Она и в соответствии с ней уголовное законодательство ориентируют суды на необходимость особой осмотрительности при принятии решений о применении данной меры наказания.

Конституция РФ и другие законы бескомпромиссно запрещают любые действия, которые причиняли бы какой-то *ущерб и здоровью, умаляли бы достоинство личности*. В ее ст. 21 четко сказано, что "ничто не может быть основанием" для умаления достоинства личности. Там же категорически запрещено применение в каких бы то ни было формах насилия, а также проведение медицинских, научных или иных опытов без добровольного согласия тех, кого намереваются подвергать таким опытам.

Эти запреты, естественно, подлежат безусловному соблюдению в правоохранительной деятельности. Они означают, в частности, что нельзя ни у кого требовать под угрозой насилия и тем более с применением такового дачи показаний, признания своей вины в совершении преступления, принудительного медицинского освидетельствования, совершения поступков, унижающих человеческое достоинство либо опасных для жизни или здоровья и т.д. Сведения, полученные при несоблюдении таких запретов, не должны считаться доказательствами, которые суд мог бы положить в основу приговора или иного своего решения по конкретному делу. Для должностных лиц, допускающих антиконституционные действия, предусмотрена ответственность, в том числе уголовная.

Неприкосновенность личности с конституционной точки зрения означает также *недопустимость произвольного ареста, заключения под стражу и содержания под стражей*. Арест, заключение под стражу или содержание под стражей возможны только в законе установленном порядке. Порядок этот предусматривает систему гарантий, обеспечивающих законность и обоснованность лишения свободы человека и гражданина в лю-

бой форме. В частности, оно может быть применено только при наличии условий, тщательно определенных в законодательном порядке, под контролем суда или прокурора. Лицу, подвергнутому такой мере, предоставлена широкая возможность добиваться ее отмены.

Вторую группу дополнительных средств, обеспечивающих реализацию прав и свобод человека и гражданина, образуют те, которые предназначены для защиты неприкосновенности их частной жизни. Основные из них также предусматриваются в Конституции РФ (ст. 23). В принципе данная сфера жизни любого — неприкосновенна. Но в ходе, скажем, выявления преступления и расследования уголовного дела может возникнуть необходимость вторгнуться в частную жизнь человека (прослушать телефонные переговоры, просмотреть почтовую корреспонденцию, ознакомиться с телеграфными или иными сообщениями и т.д.). Делать это произвольно, безусловно, нельзя. Закон требует, чтобы и при обстоятельствах такого рода обязательно соблюдались специальные правила, гарантирующие от ошибок, злоупотреблений и произвола (к примеру, должно быть получено судебное решение, разрешающее производство соответствующего действия). Такие правила детально регламентируются УПК, Законом об оперативно-розыскной деятельности и некоторыми другими актами.

К третьей группе названных средств относятся установленные Конституцией РФ и иными законами правовые средства, обеспечивающие неприкосновенность жилища. Жилье — не то место, где посторонним, даже должностным лицам весьма уважаемых и авторитетных правоохранительных органов, можно произвольно, против воли проживающих в нем лиц совершать какие-то действия, в том числе в связи с выявлением и расследованием преступлений. Таково общее правило, и оно четко и ясно определено в ст. 25 Конституции РФ. Однако если все же в процессе выполнения оперативно-розыскных мероприятий или следственных действий возникает потребность проникнуть в жилое помещение против воли его хозяина, то требуется заручиться санкцией прокурора или решением суда, допускающим такое проникновение. Отступление от этого правила возможно только в случаях, не терпящих отлагательства. И о каждом таком случае должны ставиться в известность прокурор либо суд. Подобная форма контроля также способна влиять сдерживающе на тех, кто не привык считаться с конституционными правами человека и гражданина.

В связи с характеристикой рассматриваемого принципа правосудия важно иметь в виду, что несоблюдение изложенных правил должно влечь за собой исключение из числа доказательств всех данных, обнаруженных в ходе действий, произведенных без соблюдения таких правил. А это означает, что данные подобного рода не могут служить основанием для постановления того или иного акта правосудия. В случае их использования принятые судебные решения должны отменяться. Соответственно правосудие не может считаться состоявшимся.

§ 5. Осуществление правосудия только судом

В соответствии со ст. 118 Конституции РФ, как отмечено выше, правосудие осуществляется только судом. Данное положение конкретизируется в ч. 1 ст. 4 Закона о судебной системе, где сказано: «Правосудие в Российской Федерации осуществляется только судами, учрежденными в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов и судов, не предусмотренных настоящим Федеральным конституционным законом, не допускается».

Применительно к разбирательству уголовных дел рассматриваемый принцип детализируется в ст. 49 Конституции РФ и ст. 13 УПК. В последней по данному поводу сказано следующее: "Никто не может быть признан виновным в совершении преступления, а также подвергнут уголовному наказанию иначе как по приговору суда и в соответствии с законом". Другими словами, только компетентный суд, действующий на основании предписаний закона, может признать человека виновным и назначить ему уголовное наказа-

ние. Что касается отправления правосудия по гражданским делам, осуществляемого судами общей юрисдикции и арбитражными судами, то положение, содержащееся в ст. 118 Конституции РФ и приведенной ч. 1 ст. 4 Закона о судебной системе, также конкретизируется в ряде других законов, в первую очередь в ГПК и АПК.

Круг органов, уполномоченных вершить правосудие, четко ограничен названными выше законами (см. § 3 предыдущей главы учебника). К ним отнесены: Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, верховные суды республик, краевые и областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, районные суды и мировые судьи, военные суды, а также федеральные арбитражные суды округов и арбитражные суды субъектов Российской Федерации. Этот перечень является исчерпывающим. Государство доверяет отправление правосудия только специально уполномоченным (компетентным) органам. Никакие другие государственные либо иные органы не вправе осуществлять данный вид деятельности, поскольку у них нет соответствующих полномочий.

Требование, чтобы данный вид государственной деятельности выполнялся только судами, имеет в виду также то, что акты правосудия (приговоры или иные судебные решения), которые после вступления в законную силу приобретают общеобязательное значение, подлежат неуклонному проведению в жизнь. Отменять или изменять их вправе лишь вышестоящие судебные органы с соблюдением строгих процессуальных правил и гарантий, ограждающих права и законные интересы граждан, а равно правомерные интересы общества и государства.

Впервые принцип осуществления правосудия только судом был закреплен в законодательном порядке в ходе судебного-правовой реформы конца 50-х – начала 60-х гг. Поводом для этого послужили выявление и широкая огласка многочисленных фактов применения в 20—40-х гг. и начале 50-х гг. репрессивных мер (по своей сути это были меры уголовного наказания) к ни в чем не повинным гражданам. И делалось это в большинстве случаев не в судебном порядке с соблюдением необходимых процессуальных гарантий и не судами, а так называемыми внесудебными или квазисудебными органами ("особыми совещаниями", "тройками", "двойками" и т.п.). В тех условиях не могло быть и речи о какой-то законности, обоснованности и справедливости принимавшихся решений. Чтобы покончить с такой практикой, и был провозглашен принцип осуществления правосудия только судом.

§ 6. Обеспечение законности, компетентности и беспристрастности суда

Кратко суть данного принципа можно выразить примерно следующим образом: суд, которому доверяется рассматривать и разрешать гражданские, уголовные и иные дела, способен вершить подлинное правосудие, если он *законен, компетентен и беспристрастен*.

Это самоочевидное положение прямо в действующем законодательстве не сформулировано. Оно вытекает из анализа предписаний Конституции РФ (см. ст. 18, 45, 47, 119, 1–21 и 123) и других российских законов, в первую очередь судостроительных и процессуальных, а равно авторитетных международных документов. К числу последних можно отнести, к примеру, Международный пакт о гражданских и политических правах. «Каждый имеет право, – говорится в ч. 1 ст. 14 этого документа, – при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона».

Для обеспечения всех этих свойств суда существуют многие установленные законом средства. О том, как такая обеспеченность достигается в отношении *независимости*

суда и судей, речь пойдет в следующем параграфе, поскольку данное свойство нуждается в особом рассмотрении.

Что касается других из перечисленных свойств суда (законности, *компетентности и беспристрастности*), то средства, обеспечивающие их, отличаются своеобразием и могут быть объединены в **три** группы:

– правила, определяющие порядок наделения судей, народных, присяжных и арбитражных заседателей их полномочиями, включая те правила, которые устанавливают требования, предъявляемые к кандидатам на эти роли;

– правила определения суда, где должно рассматриваться конкретное дело (правила определения подведомственности и подсудности), а также его состава;

– правила, ограничивающие возможность необъективности либо пристрастности тех, кому доверяется принятие решения по существу вопросов, возникших по делу.

Первая группа правил устанавливается предписаниями Конституции РФ (см. ст. 119 и 123), Закона о судебной системе, Закона о статусе судей, Закона о судостроительстве, Закона о Конституционном Суде и Закона об арбитражных судах, Закона о мировых судьях. Их соблюдение, как будет показано в гл. XII учебника, создает «барьер», с помощью которого от реализации судебных функций отстраняются люди, не способные выполнять их (не имеющие достаточной квалификации, профессионального и житейского опыта, не соответствующие высоким нравственным требованиям, дающим право судить других, и т.д.). В конечном счете правила данной группы обеспечивают преимущественно *компетентность суда*.

Правила **второй группы** также устанавливаются предписаниями Конституции РФ (см. ст. 47), а равно ГПК, УПК и АПК. Они вытекают также из приведенного выше положения ч. 1 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах. В основе всех этих предписаний лежит давно и широко признанная предпосылка: всякий заранее и наверняка должен знать, к какому судье ему придется обратиться, если возникнет имущественный или иной разрешаемый в суде спор, либо перед каким судьей он предстанет в случае привлечения его к уголовной ответственности.

Вопрос о подсудности дела не относится к числу юридико-технических. Правильное его решение – это обеспечение *компетентности и беспристрастности суда, его надлежащего состава*. И решаться он должен не по усмотрению какого-то должностного лица или по его капризу, как это нередко случалось в прошлом, в том числе в не столь отдаленном.

Этим и объясняется тот факт, что ему уделено внимание и в Конституции РФ. «Никто не может быть лишен права, – говорится в ч. 1 ст. 47, – на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом».

В развитие этой общей установки законодательство по данному вопросу предусматривает, скажем, что изъятие конкретного уголовного дела вышестоящим судом из нижестоящего допускается *лишь при наличии ходатайства подсудимого*. Помимо его воли дело не может быть изъято, к примеру, из районного суда даже в Верховный Суд РФ.

Не допускается также произвольная передача дела, подсудного одному суду, в другой суд того же уровня. Если имеется крайняя необходимость в передаче дела другому суду (например, в данном суде – один судья, и он заболел надолго; ожидание его выздоровления чревато тем, что подсудимый будет вынужден находиться неопределенно долго под стражей до вынесения приговора), то это может состояться по решению председателя вышестоящего суда, но при *обязательном извещении подсудимого о причинах такого решения*. Извещение даст ему возможность своевременно обратиться с жалобой, если он не будет согласен с решением.

Для обеспечения законности, компетентности и беспристрастности суда существенное значение имеет **правильное определение состава суда**, который должен рассматривать конкретное дело.

В настоящее время все суды *общей юрисдикции* могут рассматривать гражданские дела по первой инстанции в *двух* составах суда: судьями единолично или коллегией в составе профессионального судьи и двух народных заседателей. Фактически большинство такого рода дел рассматривается судьями единолично.

Дела, подведомственные *арбитражным судам*, могут рассматриваться по первой инстанции в одном из *трех* вариантов составов судов: судьей-профессионалом единолично, тремя судьями-профессионалами, судьей-профессионалом и двумя *арбитражными заседателями* (об этих заседателях см. подробнее в § 15 настоящей главы, а также в § 3 гл. IX и § 6 гл. XII учебника). Чаще всего такое рассмотрение осуществляется судьями-профессионалами единолично в арбитражных судах субъектов Федерации (см. § 3 гл. IX учебника). Формирование коллегиальных составов должно происходить, например, по делам о банкротстве (несостоятельности) либо по решению председателя суда с учетом каких-то обстоятельств (ходатайство стороны спора, сложность дела и т.д.). В этих случаях в состав коллегии судей входят три судьи-профессионала, работающих в данном арбитражном суде. Состав суда с участием арбитражных заседателей при определенных условиях может формироваться решением руководства соответствующего суда по просьбе или с согласия спорящих сторон.

Что касается уголовных дел, то для их разбирательства по первой инстанции возможны четыре варианта состава суда:

– один судья. Такой состав суда возможен только в *районных судах и гарнизонных военных судах* при рассмотрении дел о преступлениях, наказуемых не более строгим наказанием, чем пять лет лишения свободы. На гражданские и военные суды среднего звена и Верховный Суд РФ данное правило не распространено – в них все уголовные дела по первой инстанции должны разбираться коллегиально. Коллегиально должны разбираться также *все уголовные дела несовершеннолетних*;

– *один судья-профессионал и два народных заседателя*. Весьма распространенный состав суда, который формируется при рассмотрении дел о преступлениях, за которые в районном или гарнизонном военном суде может быть назначено лишение свободы на срок свыше пяти лет, а во всех других судах – любой вид наказания; сюда относятся и все дела о преступлениях несовершеннолетних;

– *три судьи-профессионала*. Коллегии подобного рода могут быть созданы с согласия обвиняемого по делам, подсудным гражданским и военным судам среднего звена и Верховному Суду РФ;

– *один судья-профессионал и двенадцать присяжных заседателей*. Образование таких коллегий допускается по ходатайствам подсудимых в гражданских судах общей юрисдикции среднего звена тех субъектов Федерации, где возможно разбирательство дел с участием присяжных, а также в военных судах среднего звена и Военной коллегии Верховного Суда РФ (сведения о суде присяжных приводятся также в § 15 данной главы, § 6 гл. XII и § 2 гл. XIII учебника).

В кассационной, надзорной и апелляционной инстанциях разбирательство дел возможно только *в коллегиальном составе*. Например, в судебных коллегиях судов общей юрисдикции среднего звена и Верховного Суда РФ оно осуществляется тремя профессионалами, а в президиумах этих судов — не менее чем половиной членов президиума. По такой же схеме в общих чертах, как будет показано ниже (см. гл. IX учебника), определяется состав арбитражных судов, рассматривающих дела в апелляционном, кассационном и надзорном порядке.

В соответствии с правилами **третьей группы** обеспечивается в первую очередь *беспристрастность* суда. Они сосредоточены главным образом в ГПК, УПК и АПК. Согласно этим правилам судьи и заседатели устраняются от разбирательства конкретного дела:

– если они, например, выполняли какие-то функции в связи с производством по данному делу (являлись свидетелями или потерпевшими, дали экспертное заключение по

вопросам, возникшим в процессе расследования дела, участвовали в расследовании дела, оказывали юридическую помощь истцу или ответчику и т.д.);

– либо если есть основания считать, что судья или заседатель имеет личную заинтересованность в исходе дела (к примеру, является родственником какой-то из сторон, или лицом, производившим расследование, уже участвовал в производстве по данному делу в качестве судьи и т.д.).

При оценке роли и значения рассмотренных правил, обеспечивающих законность, компетентность и беспристрастность суда, которому доверяется осуществление правосудия, важно не упускать из виду, что между этими правилами нет непроходимой пропасти. Они взаимосвязаны и дополняют друг друга.

§ 7. Самостоятельность судов, независимость судей, народных, присяжных и арбитражных заседателей

Самостоятельность судов, независимость судей, присяжных, народных и арбитражных заседателей провозглашаются во многих законодательных актах: в Конституции РФ (ст. 120), Законе о судебной системе (ст. 5), Законе о статусе судей (ч. 4 ст. 1), Законе о Конституционном Суде (ст. 5, 13 и 29), Законе об арбитражных судах (ст. 6), Законе о военных судах (ст. 5), Законе о мировых судьях (ст. 1), Законе о судоустройстве (ст. 12), УПК (ст. 16), ГПК (ст. 7), АПК (ст. 5) и др.

Суть данного принципа правосудия состоит в стремлении обеспечить такие условия, в которых суд и работающие в нем судьи могли бы иметь реальную возможность принимать ответственные решения без постороннего вмешательства, без какого бы то ни было давления или иного воздействия, на прочной основе предписаний закона и только закона.

Опыт многих десятилетий и даже столетий говорит о том, что суд относится к числу таких государственных учреждений, решения которых находятся в поле зрения других государственных органов, должностных лиц различного уровня и просто отдельных лиц, так или иначе заинтересованных в результатах разбирательства конкретных дел. Отсюда и то многообразие способов и методов, используемых для оказания влияния на суды, которые выработаны многолетней практикой. Вплоть до наших дней к такого рода способам и методам относится многое: от посулов и подкупов до угроз и физической расправы с судьями. Чем дальше, тем более изощренными становятся эти способы и методы.

В связи с этим существенное внимание уделяется разработке и внедрению гарантий независимости судей, народных, арбитражных и присяжных заседателей. Усилия в этом направлении предпринимаются давно. Весьма заметный шаг был сделан 26 июня 1992 г., когда Верховный Совет РФ принял Закон о статусе судей. В ст. 9 этого Закона установлено, в частности, что независимость судей /обеспечивается:

- предусмотренной законом процедурой осуществления правосудия; запретом, под угрозой ответственности, чьего бы то ни было вмешательства в деятельность по осуществлению правосудия;
- установленным порядком приостановления или прекращения полномочий судьи;
- правом судьи на отставку;
- неприкосновенностью судьи;
- системой органов судейского сообщества;
- предоставлением судье за счет государства материального и социального обеспечения, соответствующего его высокому статусу.

«Судья, – говорится в ч. 2 названной статьи, – члены его семьи и их имущество находятся под особой защитой государства. Органы внутренних дел обязаны принять необходимые меры к обеспечению безопасности судьи, членов его семьи, сохранности принадлежащего им имущества, если от судьи поступит соответствующее заявление».

Эти положения существенным образом развиты и дополнены Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 г., в котором достаточно детально определяются не только круг лиц, пользующихся правом особой государственной защиты, но и подлежащие применению конкретные меры защиты, условия и порядок их реализации. Набор таких мер довольно разнообразен: от обеспечения личной охраны, охраны имущества и жилища, выдачи оружия, специальных средств индивидуальной защиты вплоть до переселения на другое место жительства, замены документов и изменения внешности.

Закон о статусе судей и другие законодательные акты тщательно регламентируют перечисленные гарантии независимости судей. Подробный анализ многих таких гарантий – предмет, которому уделяется значительное внимание в рамках XII и других глав учебника. Здесь уместно ограничиться указанием на то, что любые проявления неуважения к суду, попытки оказывать на него давление с целью воспрепятствования всестороннему, полному и объективному рассмотрению конкретного дела, а равно добиваться вынесения незаконного судебного решения расцениваются как административные правонарушения либо даже как преступления. Например, в соответствии со ст. 294 УК вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность суда в целях воспрепятствования отправлению правосудия, если такое вмешательство осуществляется должностным лицом с использованием своего служебного положения, наказывается "штрафом в размере от пятисот до семисот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до семи месяцев, либо лишением свободы на срок до четырех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового". Действия, свидетельствующие о явном пренебрежении к суду или установленному в суде порядку, считаются административным проступком. Этот проступок на основании ст. 165¹ КоАП может повлечь за собой штраф в размере до одной минимальной месячной оплаты труда или административный арест до 15 суток.

§ 8. Осуществление правосудия на началах равенства всех перед законом и судом

Этот принцип правосудия также закреплен во многих законодательных актах. В Конституции РФ ему посвящена ст. 19, где сказано: «1. Все равны перед законом и судом. 2. Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. 3. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации».

Равенство перед законом – это одинаковое применение положений, закрепленных в законодательстве, ко всем гражданам. При этом имеются в виду не только предоставление прав, их реализация, но и возложение обязанностей, возможность применения и применение ответственности в соответствии с теми законодательными актами, которые регламентируют осуществление правосудия.

Понятие *равенства перед судом* не отличается существенно от понятия равенства перед законом. Оно означает наделение всех граждан, предстающих перед судом в том или ином качестве, равными процессуальными правами и соответствующими обязанностями. Если, скажем, кто-то вызывается в суд в качестве свидетеля, то это значит, что он, независимо от своего происхождения, социального, должностного и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности и т.д., обязан явиться и дать правдивые показания. Правила судопроизводства *во всех судах*, уполномоченных осуществлять

правосудие, одинаковы, независимо от того, кто привлекается к ответственности, признан потерпевшим, предъявил гражданский иск, является ответчиком по такому иску и т.д.

Закон, вместе с тем, предусматривает некоторые особенности судопроизводства, которые зависят от принадлежности гражданина к Вооруженным Силам РФ или иным военным структурам. Но эти особенности проявляются лишь в том, что для лиц, состоящих на военной службе, или тех, кто приравнен к ним, установлены свои правила определения подсудности их дел. Рассматриваются они не гражданскими, а военными судами. Однако при этом должны полностью соблюдаться одинаковые для всех судов (и гражданских, и военных) правила судопроизводства и исключаться какие-то преимущества либо привилегии.

До сравнительно недавнего времени исключения из принципа, закрепленного в ст. 19 Конституции РФ, были редкостью. Как это принято во многих демократических странах мира, российское законодательство устанавливало особый режим привлечения к уголовной ответственности и применения мер принуждения, к которым прибегают при производстве по уголовным делам (арест, обыск, задержание, привод и т. п.), только в отношении главы государства и депутатов законодательных (представительных) органов.

Например, в ст. 96 Конституции РФ по данному поводу сказано следующее:

«1. Члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы обладают неприкосновенностью в течение всего срока их полномочий.

2. Они не могут быть задержаны, арестованы, подвергнуты обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, а также подвергнуты личному досмотру, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц.

3. Вопрос о лишении неприкосновенности решается по представлению Генерального прокурора Российской Федерации соответствующей палатой Федерального Собрания».

Эти конституционные положения существенно уточняются и дополняются в ч. 1–3, 5 и 6 ст. 19, ч. 1 ст. 20 и ст. 21 Федерального закона «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г. (в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 г.). Приняты, как и в прежние времена, законы, предусмотревшие нечто подобное для членов местных представительных органов и некоторых выборных должностных лиц органов местного самоуправления (см., например, ст. 13–15 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. // СЗ РФ, 1999, № 42, ст. 5005).

Такую законодательную практику можно признать в целом понятной и в определенной мере оправданной. Она отражает стремление иметь дополнительные гарантии законности и обоснованности привлечения к уголовной ответственности и применения весьма острых мер принуждения к лицам, занимающим особое положение постольку, поскольку они принимают активное участие в политической жизни. Дополнительные гарантии – средство, ограждающее прежде всего от преследований по политическим мотивам. Как показывает российский и зарубежный опыт, такие гарантии в принципе нужны в любом по-настоящему демократическом государстве.

Вместе с тем в последние годы введение различного рода изъятий из общего правила о равенстве всех перед законом и судом приобретает характер нарастающей тенденции. Появились законы, ставящие в особые условия многих должностных и не должностных лиц. В их числе оказались зарегистрированные кандидаты на должность Президента РФ и в депутаты, члены комиссий по проведению выборов и референдумов с правом решающего голоса, судьи всех судов, прокуроры и следователи прокуратуры, сотрудники органов федеральных служб охраны, безопасности, внешней разведки, правительственной связи и информации при исполнении ими своих служебных обязанностей, Председатель,

заместители Председателя, аудиторы и инспектора Счетной палаты РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ и др.

Представление о том, какие изъятия из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом предусматриваются для названных лиц, можно получить при ознакомлении, например, со следующими актами:

– ч. 7 ст. 19 и ч. 7 ст. 37 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» от 17 мая 1995 г.;

– ч. 7 ст. 20 названного закона и ч. 7 ст. 20 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» от 10 октября 1995 г.;

– ч. 13 ст. 24 и ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г.;

– ч. 10 ст. 23 и ч. 7 ст. 49 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 24 июня 1999 г.;

– ст. 16 Закона о статусе судей;

– ст. 42 Закона о прокуратуре;

– ч. 4 ст. 17 Федерального закона «Об органах федеральной службы безопасности Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г.;

– ч. 1–3 ст. 29 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г.;

– ч. 7 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г.;

– ч. 1 ст. 12 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г.

§ 9. Обеспечение права граждан на судебную защиту

Свободу доступа к правовой защите, осуществляемой судами, многие считают одним из оплотов демократии. Она является выражением линии на разделение основных ветвей государственной власти, на четкое разграничение их функций и установление системы так называемых сдержек и противовесов.

Общечеловеческий опыт уже давно подсказал широко известную в наши дни мысль: никто не может быть судьей в своем собственном деле. Признание людьми собственных ошибок или допущенных злоупотреблений недостижимо или почти недостижимо в подавляющем большинстве случаев и в полном объеме. Вероятность того, что должностное лицо какого-то исполнительного органа, причинившее заведомо неправильными действиями вред гражданину или организации, охотно и полностью признает свои злоупотребления, примет меры к ликвидации их последствий, крайне мала. Не очень высока и вероятность того, что злоупотребления или ошибки могут быть добровольно исправлены вышестоящими должностными лицами исполнительной власти. Во всяком случае, нет стопроцентной уверенности в том, что так называемый ведомственный механизм борьбы со злоупотреблениями и ошибками сработает безотказно и надежно. Нужна какая-то сила, которая пришла бы на помощь тому, кому причинен вред. В качестве такой силы и призван выступать независимый, объективный и компетентный суд.

Примерно такова логика признания эффективности и важности судебной защиты прав и свобод. И это признание получило весьма широкое распространение не только у нас в стране, но и во многих других странах, на международном уровне. В ст. 10 упомянутой выше Всеобщей декларации прав человека, к примеру, сказано следующее: «Каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основании полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом». Эта идея получила дальнейшее раз-

витие в Международном пакте о гражданских и политических правах. В соответствии с его предписаниями государства принимают на себя обязательство «развивать возможности судебной защиты» (см. ч. 3 ст. 2). На это же ориентирует процитированная выше ч. 1 ст. 14 данного международного документа (см. § 6 настоящей главы).

Судебной защите и обеспечению права на нее уделено значительное внимание и в российском законодательстве. В наши дни оно почти полностью отражает современные представления о рассматриваемом принципе. В ч. 1 и 2 ст. 46 Конституции РФ по этому поводу говорится, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, а также что решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Это конституционное положение конкретизируется рядом законодательных актов, в частности, Законом РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. И практика их реализации в последние годы, как отмечалось выше (см. § 1 предыдущей главы учебника), становится все более активной.

Для полноты характеристики рассматриваемого принципа важно иметь в виду, что принятие решения по жалобе высшей судебной инстанцией – не предел. В ч. 3 ст. 46 Конституции РФ сказано: «Каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты».

Таковыми наиболее известными международными органами являются: Комиссия ООН по правам человека, Комитет по правам человека, Комитет по ликвидации расовой дискриминации и Комитет против пыток. Все они образованы и действуют под эгидой ООН на основании положений Устава ООН, Международного пакта о гражданских и политических правах и Факультативного протокола к нему, Международной конвенции о ликвидации всех форм расовой дискриминации и Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания. Российская Федерация приняла на себя обязательство о соблюдении предписаний этих весьма авторитетных международных документов, в том числе тех предписаний, которые регламентируют порядок рассмотрения жалоб отдельных лиц на нарушения их прав и свобод.

В связи с вступлением Российской Федерации в Совет Европы круг международных органов, где российский гражданин вправе ставить вопрос о защите своих прав, стал несколько шире. 5 мая 1998 г. он получил возможность обращаться за защитой своих прав и в Европейский суд по правам человека, который организован и действует на основании Конвенции о защите прав человека и основных свобод, положения которой признаны обязательными для Российской Федерации Федеральным законом от 30 марта 1998 г. (СЗ РФ, 1998, № 14, ст. 1514).

§ 10. Состязательность и равноправие сторон

В соответствии с ч. 3 ст. 123 Конституции РФ правосудие осуществляется «на основе состязательности и равноправия сторон». Данный принцип весьма созвучен и схож по содержанию с рассмотренным выше (см. § 8 настоящей главы) принципом осуществления правосудия на началах равенства граждан перед законом и судом.

Однако эти принципы не тождественны. Рассмотренный выше, как мы видели, имеет в виду всех, кто так или иначе соприкасается с судом и соответственно — с правосудием. Это могут быть обвиняемые и потерпевшие, истцы и ответчики, свидетели и эксперты, переводчики и понятые и т.д. Что касается принципа состязательности, то он распространяется не на всех таких лиц, а лишь на *стороны*, участвующие в судопроизводстве, т. е. на тех, кто при разбирательстве уголовных и гражданских дел судом выполняет

одну из процессуальных функций (обвинение или защиту по уголовным делам, поддержание гражданского иска или возражение против него).

Состязательность как принцип (основа) правосудия означает такое построение процедуры осуществления данного вида государственной деятельности, которое обеспечивает при рассмотрении гражданских или уголовных дел в судебных заседаниях равные возможности участвующих в таком рассмотрении лиц по отстаиванию защищаемых ими прав и законных интересов. При этом суд наделяется всеми необходимыми полномочиями по руководству такими заседаниями и принятию решений по существу рассмотренных дел.

Другими словами, правосудие является состязательным, когда стороны (участники) рассмотрения судебного дела могут *активно и на равных* спорить, доказывать свою правоту, собирать и представлять доказательства, излагать свободно свои доводы, давать свое толкование фактов и событий, доказательств, связанных с рассматриваемым делом, соответствующих законов или иных правовых актов и тем самым помогать поиску истины, справедливости, обеспечению законности и обоснованности акта правосудия. При этом суду должна принадлежать роль органа, который активно способствует поиску истины и сам участвует в нем, контролирует правомерность действий сторон, обеспечивает неуклонное соблюдение всех правил судебного разбирательства, установленных законом.

Состязательность – важный показатель демократичности правосудия, ибо ее полная реализация предполагает последовательное проведение в жизнь прежде всего равноправия сторон, создание реальной возможности эффективного отстаивания каждой из сторон своих прав и законных интересов.

Конкретные проявления состязательности прослеживаются во многих положениях уголовно-процессуального, гражданского и арбитражного процессуального законодательства. К примеру, в ст. 245 УПК идея состязательности выражена следующими словами: «Обвинитель, подсудимый, защитник, а также потерпевший, гражданский истец, гражданский ответчик и их представители в судебном разбирательстве пользуются равными правами по представлению доказательств, участию в исследовании доказательств и заявлению ходатайств». В условиях гражданского судопроизводства идея состязательности звучит несколько иначе. «Гражданское судопроизводство, – говорится в ст. 14 ГПК, – осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

Стороны пользуются равными правами по представлению доказательств и участию в их исследовании.

Суд, сохраняя беспристрастность, создает необходимые условия для всестороннего и полного исследования всех обстоятельств дела: разъясняет лицам, участвующим в деле, их права и обязанности, предупреждает о последствиях совершения или несовершения процессуальных действий и в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом, оказывает им содействие в осуществлении их прав».

§ 11. Обеспечение подозреваемому, обвиняемому и подсудимому права на защиту

Конституция РФ (ст. 45 и 48), другие законы дают широкую формулировку данного принципа. Они не просто провозглашают, что у лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, есть право на защиту, но и делают при этом акцент на *гарантированности* этого права. Статья 48 Конституции РФ, к примеру, предусматривает:

«1. Каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно.

2. Каждый задержанный, заключенный под стражу, обвиняемый в совершении преступления имеет право пользоваться помощью адвоката (защитника) с момента соответственно задержания, заключения под стражу или предъявления обвинения».

Столь широкое понимание рассматриваемого принципа опирается на признание *трех исходных положений*.

Во-первых, положения о том, что обвиняемый (подозреваемый, подсудимый) должен быть наделен комплексом таких прав, реализация которых позволила бы *ему самому эффективно защищать* свои права и законные интересы. Именно на это ориентирует ч. 2 ст. 45 Конституции РФ, где говорится, что «каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом». В этих целях лицам, привлекаемым к уголовной ответственности, предоставлен обширный круг прав: право знать, в чем их обвиняют, давать показания и объяснения, знакомиться с доказательствами, обжаловать действия должностных лиц, ведущих расследование либо поддерживающих обвинение, и т.д.

Во-вторых, положения о праве обвиняемого *пользоваться помощью защитника*. Обвиняемый (подозреваемый, подсудимый) может пригласить сам (а в некоторых случаях иметь назначенного) защитника. Такая возможность возникает с момента задержания подозреваемого, ареста или предъявления обвинения лицу, привлекаемому к уголовной ответственности. Защитнику, в качестве которого чаще всего выступает адвокат, закон также предоставляет широкий круг прав, позволяющих ему активно бороться за права и законные интересы подзащитного.

В-третьих, положения о возложении на лиц, ведущих дознание, следователей, прокуроров и судей *обязанности осуществлять действия, направленные на содействие защите подозреваемых, обвиняемых либо подсудимых*. Защита последних не считается только их личным делом. Например, в соответствии со ст. 20 УПК названные должностные лица правоохранительных органов обязаны выявлять как уличающие и отягчающие ответственность обвиняемого обстоятельства, так и оправдывающие его либо смягчающие ответственность. На них возложено также разъяснение подозреваемому, обвиняемому или подсудимому его прав.

Все названные и многие другие права и обязанности в совокупности и призваны обеспечить право на защиту.

§ 12. Презумпция невиновности

Суть презумпции невиновности изложена в ч. 1 ст. 49 Конституции РФ: «Каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда».

В основе этого принципа лежит общая, широко признаваемая норма морали, согласно которой каждый человек должен презюмироваться (предполагаться) *добродетельным*, пока иное не будет доказано. Опирается он также на положения авторитетных международных документов в области прав человека. Например, в ч. 2 ст. 14 Международного пакта о гражданских и политических правах человека сказано: «Каждый обвиняемый в уголовном преступлении имеет право считаться невиновным, пока его виновность не будет доказана согласно закону».

Хотя формула презумпции невиновности была включена в действовавшую до 12 декабря 1993 г. Конституцию РФ сравнительно недавно (лишь в 1992 г.), основанные на этой презумпции положения, гарантирующие права лиц, привлекаемых к уголовной ответственности, были признаны и закреплены значительно раньше. Например, в уголовно-процессуальном законодательстве уже давно предписано, что суд, прокурор, следователь, лицо, производящее дознание, не вправе перелгать обязанность доказывания на обвиняемого, что обвинительный приговор не может быть основан на предположениях и постановляется лишь при условии, если в ходе судебного разбирательства виновность подсудимого доказана, что не допускается включение в оправдательный приговор формулировок, ставящих под сомнение репутацию оправданного. Из презумпции невиновности

вытекают также положения о том, что все сомнения, которые не представляется возможным устранить, должны толковаться в пользу обвиняемого (подсудимого), а равно о том, что недоказанная виновность кого-то в совершении преступления равнозначна доказанной его невиновности. Эти и некоторые другие положения, вытекающие из презумпции невиновности, в большинстве своем стали в наши дни конституционными.

§ 13. Открытое разбирательство дел во всех судах

«Разбирательство дел во всех судах, – говорится в ч. 1 ст. 123 Конституции РФ, – открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом».

Суть данного принципа состоит в предоставлении возможности всем гражданам, не являющимся участниками процесса по тому или иному судебному делу, присутствовать при его разбирательстве. Это способствует демократизму правосудия: предоставляемая гражданам возможность находиться в помещении, где происходит разбирательство судебного дела, является своеобразной формой народного контроля за правосудием, дисциплинирует суд, вынуждает его более ответственно относиться к решению возникающих вопросов как по существу, так и по форме, проявлять заботу о том, чтобы все происходящее в суде было максимально убедительным, обоснованным.

Вместе с тем из этого общего правила допускаются изъятия: в зал, где проходит открытое судебное заседание по уголовному делу, по педагогическим соображениям не допускаются лица моложе 16 лет; из-за недостаточности площади зала председательствующий может распорядиться в целях поддержания необходимого порядка об ограничении доступа посетителей.

Кроме того, законодательство устанавливает и правила проведения закрытых заседаний суда. Такие заседания *должны* проводиться в интересах охраны государственной тайны. При рассмотрении уголовных дел суд *может* своим мотивированным решением (постановлением или определением) закрыть двери зала суда для лиц, не являющихся участниками процесса, при разбирательстве дел о преступлениях, совершенных подсудимыми, не достигшими 16 лет, о половых преступлениях, всех иных дел, если нужно для предотвращения разглашения сведений об интимных сторонах жизни участвующих в деле лиц, а также в случаях, когда этого требуют интересы обеспечения безопасности потерпевших, свидетелей, их родственников и других граждан. Федеральный закон "О борьбе с терроризмом" от 25 июля 1998 г. предоставил судам право рассматривать в закрытых заседаниях дела о преступлениях террористического характера или о возмещении вреда, причиненного террористическими акциями. Негласные заседания возможны при принятии судьями решений по некоторым конкретным вопросам, возникающим при производстве по уголовным делам (дача согласия на прослушивание телефонных переговоров и выемку почтово-телеграфной корреспонденции, проверка законности или обоснованности ареста или продления его срока и др.). Допускается закрытие судебных заседаний и в иных случаях (для обеспечения тайны усыновления, в целях охраны тайны переписки граждан).

Слушание гражданских и уголовных дел в закрытых заседаниях ведется с соблюдением всех установленных законом правил судопроизводства. Принятые решения по гражданским или приговоры по уголовным делам всегда оглашаются публично.

§ 14. Обеспечение возможности пользования в суде родным языком

В соответствии с ч. 2 ст. 26 Конституции РФ «каждый имеет право на пользование родным языком, на свободный выбор языка общения, воспитания, обучения и творчества». В этом конституционном положении конкретно проявляются особенности нацио-

нально-государственного устройства Российской Федерации, основанного на уважении прав и свобод всех населяющих ее народов.

Данное конституционное предписание уточняется и развивается в ряде других законодательных актов. К числу таких актов нужно отнести прежде всего Закон о судебной системе, в ст. 10 которого сказано:

«1. Судопроизводство и делопроизводство в Конституционном Суде Российской Федерации, Верховном Суде Российской Федерации, Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации, других арбитражных судах, военных судах ведутся на русском языке – государственном языке Российской Федерации. Судопроизводство и делопроизводство в других федеральных судах общей юрисдикции могут вестись также на государственном языке республики, на территории которой находится суд.

2. Судопроизводство и делопроизводство у мировых судей и в других судах субъектов Российской Федерации ведутся на русском языке либо на государственном языке республики, на территории которой находится суд.

3. Участвующим в деле лицам, не владеющим языком судопроизводства, обеспечивается право выступать и давать объяснения на родном языке либо на любом свободно избранном языке общения, а также пользоваться услугами переводчика».

Аналогично решены вопросы, касающиеся использования языков народов Российской Федерации, и в ст. 18 Закона РФ «О языках народов Российской Федерации» от 25 октября 1991 г., исправленного и дополненного Федеральным законом от 24 июня 1998 г.

Другие законодательные акты вносят еще ряд уточнений и дополнений. В частности, уголовно-процессуальное законодательство обязывает переводчиков точно и полно осуществлять свои функции при рассмотрении уголовных дел. Невыполнение этой обязанности может повлечь ответственность вплоть до уголовной, причем довольно суровой. В соответствии со ст. 307 УК заведомо ложный перевод наказывается «штрафом в размере от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного до двух месяцев, либо обязательными работами на срок от ста восьмидесяти до двухсот сорока часов, либо исправительными работами на срок до двух лет, либо арестом на срок до трех месяцев». Если такой перевод связан с обвинением лица в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления, то наказание применяется более строгое – лишение свободы на срок до пяти лет.

Услуги переводчика, оказываемые обвиняемому (подозреваемому, подсудимому), во всех случаях являются бесплатными. Следственные и судебные документы вручаются этим лицам в переводе на понятный им язык. Судебная практика решительно требует, чтобы копии обвинительного заключения и приговора обязательно вручались подсудимому либо осужденному (оправданному) в переводе на понятный им язык.

§ 15. Участие граждан в отправлении правосудия

Правовым основанием и этого принципа правосудия являются конституционные предписания. «Граждане Российской Федерации, – говорится в ч. 5 ст. 32 Конституции РФ, – имеют право участвовать в отправлении правосудия».

Такое участие чаще всего выражается в привлечении представителей народа к разбирательству гражданских и уголовных дел, принятию решений по ним, а иногда к выполнению иных функций (например, обвинения и защиты по уголовным делам).

В соответствии со ст. 8 Закона о судебной системе участие граждан в разбирательстве судебных дел и в принятии необходимых решений может проявиться в выполнении обязанностей *народного заседателя, присяжного заседателя либо арбитражного заседателя*.

Институт народных заседателей стал известен российскому судопроизводству, которое начало формироваться в 1917 г. В наши дни народные заседатели избираются (назначаются) из числа граждан, достигших 25-летнего возраста (для военных судов народ-

ные заседатели могут избираться из числа военнослужащих, не достигших 25 лет) и отвечающих нравственным требованиям, предъявляемым к судьям. Неграждане Российской Федерации не имеют права быть народными заседателями.

Избрание народных заседателей для судов общей юрисдикции основного звена должно происходить на собраниях коллективов по месту жительства или работы, в воинских частях и учреждениях. Срок полномочий – до пяти лет (подробнее об избрании (назначении) народных заседателей см. § 6 гл. XII).

При разбирательстве судебных дел и принятии по ним решений народные заседатели пользуются практически *равными правами* с судьями-профессионалами. С участием народных заседателей рассматривается значительная часть судебных дел.

Присяжные заседатели привлекаются к разбирательству только уголовных дел. Этот правовой институт впервые был предусмотрен в российском законодательстве в 1864 г., но в 1917 г. его отменили. В ноябре 1991 г. Конституция РФ была дополнена положением о том, что разбирательство уголовных дел возможно с участием присяжных. Фактически такие суды стали функционировать в пяти субъектах Федерации после 1 ноября 1993 г. С января 1994 г. к ним прибавилось ещё четыре субъекта Федерации. Первое заседание суда с участием присяжных после его реставрации произошло 15 декабря 1993 г. в Саратовском областном суде.

Предполагается, что со временем суды присяжных будут действовать на всей территории Российской Федерации. 23 июня 1999 г. Закон о военных судах декларировал возможность рассмотрения уголовных дел с участием присяжных заседателей также в окружных (флотских) военных судах и Военной коллегии Верховного суда РФ (см. § 4 гл. VII учебника).

Присяжные заседатели не должны, подобно народным заседателям, избираться населением или сослуживцами. Их положено отбирать из числа граждан Российской Федерации, достигших 25-летнего возраста и отвечающих ряду других требований, установленных в ст.¹ 80 Закона о судостроительстве (например, отсутствие судимости, дефектов здоровья, которые не дают возможности выполнять функции присяжного). На начальных этапах отбор производится путем *случайной выборки* из списков избирателей районов (городов) создаваемыми местной администрацией комиссиями. На последующих этапах, когда появляется необходимость подобрать присяжных для разбирательства конкретного уголовного дела, отбор осуществляется аппаратом суда и судьями с участием сторон. И на этом этапе отбора присяжных пользуются методом случайной выборки или жеребьевкой (подробнее об отборе присяжных заседателей см. § 6 гл. XII).

От народных заседателей присяжные отличаются также и предоставленными им по закону правами. Основное отличие — они вправе принимать решение (вердикт) лишь по так называемым *вопросам факта* (к примеру, о виновности или невиновности подсудимого, о наличии или отсутствии обстоятельств, смягчающих или отягчающих его ответственность, и т.д.), а также о том, заслуживает или не заслуживает он *снисхождения*. В определении меры наказания осужденному и решении ряда других важных (преимущественно *юридических*) вопросов, которые могут возникнуть по конкретному уголовному делу, присяжные не участвуют.

Фактически удельный вес уголовных дел, рассматриваемых российскими судами с участием присяжных, пока что незначителен.

В соответствии с законодательством народные и присяжные заседатели вместе с судьями-профессионалами олицетворяют судебную власть. Об этом сказано в ст. 1 Закона о статусе судей: «Судебная власть в Российской Федерации принадлежит только судам в лице судей и привлекаемых в установленных законом случаях к осуществлению правосудия представителей народа».

Сравнительно новым явлением для организации российских судов и практики осуществления правосудия является институт арбитражных заседателей. Он учрежден в порядке эксперимента Федеральным законом «О введении в действие Арбитражного про-

цессуального кодекса Российской Федерации» от 5 мая 1995 г. Первоначально предполагалось, что с участием арбитражных заседателей дела будут рассматриваться лишь в тех арбитражных судах, в отношении которых состоится специальное решение Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ.

Такое решение состоялось 5 сентября 1996 г. – были утверждены Положение об эксперименте по рассмотрению дел с привлечением арбитражных заседателей, перечень арбитражных судов, в которых проводится эксперимент, и списки арбитражных заседателей для этих судов. В перечень были включены арбитражные суды 14 субъектов Российской Федерации (области Брянская, Калужская, Курганская, Московская, Сахалинская, г. Москва и др.). Но с принятием 31 декабря 1996 г. Закона о судебной системе этот институт перестал быть экспериментальным, ему предоставлена «постоянная прописка» во всех российских арбитражных судах.

Для характеристики арбитражных заседателей существенным является то, что при рассмотрении конкретных дел и принятии решений они пользуются правами, *равными с правами судей-профессионалов* (о требованиях, предъявляемых к таким заседателям, порядке наделения их полномочиями, условиях привлечения к рассмотрению конкретных дел см. § 3 гл. IX и § 6 гл. XII учебника).

Действующее законодательство предусматривает и *иные формы привлечения представителей народа к участию в отправлении правосудия*, с которыми в наши дни можно столкнуться не так уж часто. Их имеет в виду, например, ст. 250 УПК, где речь идет о выполнении функций обвинения и защиты. Общественные обвинители и общественные защитники наделены сравнительно широкими правами при разбирательстве уголовных дел. Общественный обвинитель, к примеру, вправе представлять доказательства, принимать участие в их исследовании, заявлять ходатайства и отводы, участвовать в судебных прениях. Он также вправе высказать свои соображения о целесообразности применения или неприменения наказания, юридической квалификации содеянного подсудимым, конкретной меры наказания и т.д. Аналогичным объемом прав наделены и общественные защитники.

Представители общественных объединений и трудовых коллективов наделены определенными возможностями участия в разбирательстве и гражданских дел в судах. Чаще всего такие возможности используются в связи с рассмотрением трудовых споров, споров, касающихся воспитания детей, взыскания алиментов, разрешением вопросов ограничения дееспособности лиц, злоупотребляющих спиртными напитками или наркотиками, и т.д.

Рекомендуемые правовые источники

Конституция РФ – ст. 15, 18, 19, 26, 32, 46–49, 98, 119–123.

Закон о судебной системе – ст. 5, 7 и 8–10.

Закон о статусе судей – ст. 1, 9, 10 и 16.

Закон о Конституционном Суде – ст. 5, 6, 13 и 15.

Закон об арбитражных судах – ст. 4–7.

Закон о военных судах – п. 1 ч. 3 ст. 10, п. 2 ч. 1 ст. 15 и ч. 1 ст. 28.

Закон о судостроительстве – ст. 4, 70, 80–88.

Закон РФ «О языках народов Российской Федерации» от 25 октября 1991 г. – ст. 18 (в редакции Федерального закона от 24 июля 1998 г. // ВВС, 1991, № 50, ст. 1740; СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3804).

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. – ст. 1 и 2 (ВВС, 1993, № 19, ст. 658; СЗ РФ, 1995, № 51, ст. 4970).

Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 г. – ст. 1 и 2 (СЗ РФ, 1995, № 17, ст. 1455).

Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» от 17 мая 1995 г. – ч. 7 ст. 19 и ч. 7 ст. 37 (СЗ РФ, 1995, № 21, ст. 1924).

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» от 10 октября 1995 г. – ч. 7 ст. 20 (СЗ РФ, 1995, № 42, ст. 3921).

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 г. – ч. 13 ст. 24 и ч. 4 ст. 35 (СЗ РФ, 1997, № 38, ст. 4339; 1999, № 14, ст. 1653).

Федеральный закон «О статусе депутата Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г. – ч. 1–3, 5 и 6 ст. 19, ч. 1 ст. 20 и ст. 21 (в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 г. // СЗ РФ, 1999, № 28, ст. 3466).

Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 24 июня 1999 г. – ч. 10 ст. 23 и ч. 7 ст. 49 (СЗ РФ, 1999, № 26, ст. 3178).

Закон о прокуратуре – ст. 42.

Федеральный закон «Об органах федеральной службы безопасности Российской Федерации» от 3 апреля 1995 г. – ч. 4 ст. 17 (СЗ РФ, 1995, № 15, ст. 1269).

Федеральный закон «О федеральных органах правительственной связи и информации» от 19 февраля 1993 г. – ч. 3 ст. 13 (ВВС, 1993, № 12, ст. 423).

Федеральный закон «О государственной охране» от 27 мая 1996 г. – ч. 1 ст. 20 (СЗ РФ, 1996, № 22, ст. 2594; 1997, № 29, ст. 3502).

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г. – ч. 7 ст. 18 (СЗ РФ, 1995, № 35, ст. 3506; 1996, № 17, ст. 1917; № 49, ст. 5500; 1997, № 12, ст. 1378).

Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации» от 11 января 1995 г. – ч. 1–3 ст. 29 (СЗ РФ, 1995, № 3, ст. 167).

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г. – ч. 1 ст. 12 (СЗ РФ, 1997, № 9, ст. 1011).

Федеральный закон «О борьбе с терроризмом» от 25 июля 1998 г. – ст. 24 (СЗ РФ, 1998, № 31, ст. 3808).

УПК – ст. 13–16, 18–20, 46, 47, 245, 358 и 421.

ГПК – ст. 5–7, 9, 13, 14 и 176.

АПК – ст. 5–10, 13 и 14.

КоАП – ст. 165¹ и 165⁵.

Федеральный закон «О введении в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» от 5 мая 1995 г. – ст. 8 (СЗ РФ, 1995, № 19, ст. 1710).

Всеобщая декларация прав человека – ст. 1–12 (Сборник документов, с. 39–43).

Международный пакт о гражданских и политических правах – ст. 2, 9 и 14 (там же, с. 53–68).

Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания – ст. 2 и 16 (там же, с. 226–237).

Конвенция о защите прав человека и основных свобод (там же, с. 539–570) – ст. 6.

Основные принципы независимости судей, одобренные резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 г. и 13 декабря 1985 г.

Положение об эксперименте по рассмотрению дел с привлечением арбитражных заседателей, утвержденное постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 сентября 1995 г. № 10 – п. 1–5 и 7 (ВВАС, 1996, № 11; 1998, № 10).

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятия правосудия. Чем оно отличается от других направлений (функций) правоохранительной деятельности?

2. Каково соотношение правосудия и судебной власти, в чём их отличие?

3. Дайте характеристику юридического значения демократических основ (принципов) правосудия.
4. Что означает реализация принципа законности в сфере правосудия?
5. Назовите органы, уполномоченные осуществлять правосудие, и объясните, чем было обусловлено провозглашение принципа отправления правосудия только судом.
6. В чём суть принципа обеспечения законности, компетентности и беспристрастности суда?
7. Дайте характеристику основных правил обеспечения законности, компетентности и беспристрастности суда.
8. В каких составах суда возможно разбирательство по существу гражданских и уголовных дел?
9. Как реализуется коллегиальность в судах первой, кассационной, апелляционной и надзорной инстанций?
10. В чём сходство и различие равенства граждан перед законом и равенства граждан перед судом, какие установлены изъятия из этого принципа?
11. Назовите правовые акты, обеспечивающие осуществление права на судебную защиту.
12. Что означает состязательность при отправлении правосудия и каково ее назначение?
13. Обозначьте исходные положения, на которых основано обеспечение подозреваемому, обвиняемому и подсудимому права на защиту.
14. Дайте определение презумпции невиновности и назовите те положения, которые вытекают из нее.
15. Перечислите случаи, когда возможно рассмотрение гражданских и уголовных дел в закрытых судебных заседаниях.
16. На каком языке должно осуществляться судопроизводство и как обеспечиваются права лиц, не владеющих таким языком?
17. Охарактеризуйте основные формы участия граждан в отправлении правосудия.
18. Сопоставьте основные права народных, присяжных и арбитражных заседателей; покажите, в чем их отличие и сходство.

Глава V

Основное звено гражданских судов общей юрисдикции

§ 1. Районный суд – основное звено гражданских судов общей юрисдикции

В подсистеме гражданских судов общей юрисдикции районный суд¹ является основным звеном. Это обусловлено прежде всего широкой его компетенцией по осуществлению правосудия, а также тем объемом работы, который фактически им выполняется.

Ежегодно суды всех уровней рассматривают и соответствующим образом разрешают несколько миллионов уголовных и гражданских дел, материалов об административных правонарушениях (см. выше § 2 гл. I учебника). На долю гражданских судов основного звена приходится подавляющее большинство таких дел, все материалы об административных правонарушениях, подведомственных судам, а также дела по жалобам на законность и обоснованность ареста или продления срока содержания под стражей, ряда других действий органов предварительного расследования и др. Они не рассматривают лишь те уголовные и гражданские дела, которые в соответствии с законом относятся к ведению других судов (краевых, областных, военных судов и т.п.).

В связи с этим и принято считать его основным звеном гражданских судов общей юрисдикции: население обращается со своими проблемами, как правило, именно в этот суд, там оно и находит чаще всего необходимый ответ.

Его Организация определяется Конституцией РФ, Законом о судебной системе, Законом о судостроительстве, Законом о статусе судей и другим законодательством.

Суд этого уровня действует в каждом районе или городе, не имеющем районного деления, а кое-где (например, в Москве) – в недавно созданных административных округах. В районе (городе) создается один суд, но возможно создание одного суда на район и город или на район и города, расположенные на территории данного района. Возможна организация межрайонных судов с учётом объема работы и других факторов. Порядок создания и упразднения судов этого уровня определен Законом о судебной системе (см. § 3 гл. III учебника).

Судебный надзор за деятельностью районных судов осуществляют верховные суды республик, краевые, областные суды, городские суды в Москве и Санкт-Петербурге, суды автономной области и автономных округов.

§ 2. Этапы развития районного суда

История нашего государства показала настоятельную необходимость в судебных органах даже в самые сложные периоды его существования. Известно, к примеру, что ещё в октябре–ноябре 1917 г. до окончательного разрушения существовавшей ранее судебной системы, не дожидаясь официальных решений, народ стихийно сам начал создавать судебные органы, поскольку старые суды не действовали (о них см. § 2 гл. XIII учебника). Эти суды образовывались жителями городских кварталов, улиц и просто нескольких домов. Именно они и явились прообразом основного звена современной судебной системы – районных судов.

Законодательное закрепление судебная система послеоктябрьского периода, как известно, впервые получила в Декрете о суде № 1, в ст. 2 которого говорилось о создании

¹ Хотя Закон о судебной системе (ч. 1 ст. 36) установил, что все суды этого уровня впредь должны именоваться единообразно – районными судами, в наши дни можно встретить и иные наименования судов этого уровня: например, во многих крупных населенных пунктах их официально называют городскими судами, в Москве – межмуниципальными (районными) судами.

местных судов. Местные суды действовали в составе постоянного местного судьи и двух очередных заседателей. Постоянные местные судьи должны были избираться на основании прямых демократических выборов, а до назначения выборов – местными Советами. Список очередных заседателей и порядок их явки в судебное заседание определялись также местными Советами.

Декрет о суде № 1 установил и компетенцию местных судов. Так, по уголовным делам ими могло быть назначено наказание не более двух лет лишения свободы, а гражданские дела принимались к производству только по искам на сумму до 3000 руб.

Декрет о суде № 2 изменил наименование местных судов. Они стали называться *местными народными судами*, а для рассмотрения дел, превышавших их компетенцию, предусматривались *окружные народные суды*.

На расширение компетенции местных народных судов были направлены положения Декрета о суде № 3. Он возлагал на эти суды рассмотрение всех уголовных дел, за исключением дел о посягательствах на человеческую жизнь, изнасилованиях, разбоях, бандитизме, подделке денежных знаков, взяточничестве и спекуляции, которые рассматривались в окружных судах. Местным народным судам предоставлялось право назначать наказание до пяти лет лишения свободы. Предельная сумма иска по гражданским делам возросла до 10 000 руб.

Положением о народном суде РСФСР, принятым 30 ноября 1918 г., учреждался *единый народный суд*, действовавший на территории района в составе: одного народного судьи; народного судьи с двумя народными заседателями; народного судьи с шестью народными заседателями. Такому суду стали подсудны все гражданские дела и все уголовные дела, за исключением дел, подсудных революционным трибуналам.

Положение подчеркивало равноправие судей и народных заседателей при отправлении правосудия, устанавливало порядок выборов судей и народных заседателей, предусматривало определенные требования к кандидатам на должности судей. Оно также провозглашало принципы организации судов того периода и содержало подробные правила о производстве дел в них.

Положение о народном суде от 21 октября 1920 г. внесло лишь некоторые уточнения в организацию и деятельность народных судов (изменился порядок выборов, упорядочен отзыв судей и проч.).

Положение о судостроительстве РСФСР 1922 г. окончательно установило судебную систему Российской Федерации (*народный суд, губернский суд, Верховный Суд РСФСР*), в которой народный суд стал основным звеном. Дела в нем рассматривались судьей и двумя народными заседателями. Лишь небольшое количество дел судья мог рассматривать единолично.

Изменился порядок выборов судей. Они стали избираться губернским исполнительным комитетом по представлению губернского суда сроком на один год. Выборы народных заседателей на общих собраниях в коллективах трудящихся организовывались местными профсоюзными организациями, Советами и военными комиссарами. Народные заседатели избирались из расчета 200 человек на участок народного суда.

Дальнейшее изменение судебной системы, связанное с образованием Союза ССР, практически не повлияло на организацию и содержание деятельности народных судов. Они по-прежнему оставались основным звеном судебной системы, рассматривая подавляющее большинство уголовных и гражданских дел. Некоторые коррективы были связаны с изменениями, происшедшими в административно-территориальном делении страны.

Система, структура и функции судов, в том числе народных, были несколько уточнены принятым в соответствии с Конституцией СССР 1936 г. Законом «О судостроительстве СССР, союзных и автономных республик» от 16 августа 1938 г. Эти уточнения (с некоторыми поправками) в принципе сохранялись до сравнительно недавнего времени.

Активные попытки совершенствования народных судов начались в конце 80-х гг.: по Закону СССР «Об изменении и дополнении Конституции (Основного Закона) СССР»

от 1 декабря 1988 г. народные судьи стали избираться не населением, а Советами на десять лет (до этого их полномочия длились пять лет); изменился и срок полномочий народных заседателей – его увеличили с трех до пяти лет. Существенные изменения требований, предъявляемых к кандидатам в судьи, порядка наделения их судейскими полномочиями, других предписаний, касающихся правового положения судей, произошли в связи с принятием Закона о статусе судей и некоторых других актов.

Законом РФ от 1 ноября 1991 г. в Конституцию РСФСР внесено дополнение, которое существенно повлияло на организацию и порядок рассмотрения дел в судах первой инстанции и, естественно, коснулось в определенной мере районного (городского) народного суда. Статья 166 этой Конституции установила, что рассмотрение гражданских и уголовных дел может осуществляться в таком суде как коллегиально (с участием народных заседателей), так и единолично. И это конституционное положение получило развитие в Законах от 29 мая 1992 г., 16 июля 1993 г. и 21 декабря 1996 г. В эти же годы произошла и иная корректировка полномочий судов основного звена, о которой речь пойдет в последующих параграфах данной главы учебника.

§ 3. Полномочия районного суда

Главным полномочием районного суда является разбирательство гражданских, уголовных и некоторых иных дел по *первой инстанции*, т.е., как отмечено выше, принятие решений по существу тех *основных* вопросов, которые ставятся по конкретным делам (о виновности или невиновности лица, привлекаемого к уголовной ответственности, о применении или неприменении предусмотренного законом наказания, о доказанности или недоказанности каких-то имущественных претензий и т.п.).

Но сравнительно недавно на него возложены и некоторые другие полномочия. В частности, он стал проверять при определенных условиях законность и обоснованность (по вновь открывшимся обстоятельствам) своих собственных решений по гражданским делам, а по Закону о судебной системе должен начать осуществлять проверку приговоров и иных решений мировых судей, которые станут реально функционировать после принятия Закона о мировых судьях.

Из числа *уголовных дел* ему подсудны почти все дела, кроме дел, к примеру, об умышленных убийствах при обстоятельствах, отягчающих вину лиц, привлекаемых к ответственности, о приведших к тяжким последствиям похищениях людей и захвате заложников, участия в незаконных вооруженных формированиях, о посягательствах на государственную власть, о преступлениях, наказуемых смертной казнью, и ряда других дел, отнесенных законом к ведению вышестоящих или военных судов. Кроме того, уголовные дела о преступлениях, за совершение которых может быть назначено наказание, не превышающее двух лет лишения свободы, относятся к компетенции мировых судей (там, где они реально существуют).

К компетенции районного суда отнесено также разбирательство вопросов, которые возникают при производстве по уголовным делам как бы «попутно». В последние годы на суды этого уровня, как уже отмечалось выше, во все возрастающих масштабах возлагается разбирательство жалоб на незаконные и необоснованные задержания по подозрению в совершении преступлений, аресты, продление их сроков, прекращение органами расследования и прокурорами уголовных дел, а также некоторые иные действия, совершаемые при расследовании такого рода дел. В соответствии с предписаниями Конституции РФ все суды, в том числе районные, стали играть активную роль и при принятии решений правоохранительными органами о производстве следственных и иных действий (именуемых оперативно-розыскными – о них речь пойдет ниже, в § 2 гл. XVI учебника), которые могут повлечь за собой нарушение некоторых важных конституционных прав граждан (к примеру, таких действий, как прослушивание телефонных разговоров, выемка и просмотр почтовой корреспонденции, проникновение в жилище помимо воли проживающих там лиц и

пр.). Другими словами, им приходится делать многое из того, чем они до сравнительно недавнего времени не занимались.

Значительную часть всех дел и материалов, рассматриваемых районными судами, составляют *гражданские дела*. Чтобы иметь представление о том, какие конкретно дела относятся к ним, нужно попытаться сгруппировать их по каким-то объединяющим признакам. Условно таких групп можно образовать три:

- дела по спорам, возникающим из гражданских, семейных, трудовых и земельных правоотношений;
- дела, возникающие из административно-правовых отношений;
- дела особого производства.

Наиболее распространенными гражданскими делами являются дела первой группы. На рассмотрение районного суда они обычно попадают, если хотя бы одной из сторон возникшего спора является гражданин (при условии, что по установленным в законе признакам данное дело не должно попасть на рассмотрение какого-то другого суда, скажем, арбитражного, либо административного органа). Сюда относятся, в частности, дела о возмещении имущественного ущерба, причиненного гражданину или организации чьими-то противоправными (а в некоторых случаях и правомерными) действиями, о выплате денежной компенсации за причиненный моральный вред, о восстановлении на работе, взыскании причитающегося вознаграждения за труд, дела о спорах, связанных с распространением сведений, порочащих кого-то, с использованием жилья или правом собственности на него, с получением наследства, с выплатой алиментов на содержание детей, супругов или родителей, с авторством на какое-то художественное или иное произведение и т.д.

Весьма распространены дела по спорам, связанным с гражданско-правовыми сделками, в которые вступают граждане и организации в процессе реализации своих прав. Таковы договоры купли-продажи, жилищного найма, страхования, издательские договоры и многие другие. Вместе с тем сделками признаются и некоторые действия одностороннего характера, совершаемые по воле одного лица (например, дарение, завещание, принятие наследства или отказ от него). Каждый из видов сделки регулируется соответствующими правовыми нормами, определяющими условия ее заключения, права и обязанности сторон. Закон гарантирует защиту прав участников сделки в судебном порядке.

Довольно часто в судах этого уровня рассматриваются и дела так называемого особого производства. Это дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение; о признании гражданина безвестно отсутствующим и об объявлении его умершим; о признании гражданина ограниченно дееспособным или недееспособным; о признании имущества бесхозным; об установлении неправильности записей в книгах актов гражданского состояния; по жалобам на действия нотариусов и органов, выполняющих нотариальные действия; о восстановлении прав по утраченным документам на предъявителя.

Характерным признаком указанных дел, существенно отличающим их от других гражданских дел, является то, что при их рассмотрении суд разрешает не спор о праве, не претензии одних лиц к другим, а только вопрос об установлении тех или иных фактов (событий), с которыми закон связывает наступление определенных правовых последствий.

В жизни встречаются случаи, когда спор возникает между гражданином и административным органом. Например, человек не согласен с наложенным на него милицией штрафом или возражает против взыскания с него недоимки по государственному налогу, считая это противозаконным. Такие дела принято называть делами, возникающими из административно-правовых отношений, и решаются они в районном суде.

Районный суд вправе рассматривать дела, возникающие на основании упоминавшегося выше Закона РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. Каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, предприятий и их объединений, общественных объединений или должностных лиц нарушены его права и свободы. Жалоба

подается непосредственно в суд по месту жительства жалобщика либо в суд по месту нахождения органа, объединения, должностного лица и рассматривается в порядке гражданского судопроизводства.

Кроме осуществления правосудия по уголовным и гражданским делам народный суд разбирает, как указывалось выше (см. § 1 гл. IV учебника) многочисленные *материалы об административных правонарушениях* (в целом их число ежегодно составляет более двух миллионов). Такие материалы судьи рассматривают единолично.

Значительную часть работы районных судов составляет и то, что они делают в связи с обеспечением надлежащего исполнения своих приговоров, всех решений по гражданским делам и по материалам об административных правонарушениях. Они рассматривают, к примеру, вопросы, возникающие при обращении к исполнению и в ходе исполнения приговоров по уголовным делам (об условно досрочном освобождении от отбывания наказания, о замене колонии с одним режимом содержания на колонию с другим режимом, об освобождении от отбывания наказания по болезни или инвалидности, о снятии судимости, о замене наказания более мягким и т.д.).

При оценке сказанного о компетенции районных судов, связанной с разбирательством гражданских дел, нужно учитывать, что со временем из этих судов в ведение мировых судей перейдет сравнительно широкий круг дел и вопросов – о выдаче судебных приказов; расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях; разделе между супругами совместно нажитого имущества; иных спорах, возникающих из семейно-правовых отношений, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), установлении отцовства, лишении родительских прав, усыновлении (удочерении) ребенка; имущественных спорах при цене иска, не превышающей пятисот минимальных размеров оплаты труда, установленных законом на момент подачи заявления; спорах, возникающих из трудовых отношений, за исключением споров, связанных с восстановлением на работе; об установлении порядка пользования земельными участками, строениями и другим недвижимым имуществом.

Как уже говорилось выше (см. § 6 гл. IV), современное законодательство изменило состав суда, рассматривающего гражданское или уголовное дело по первой инстанции. В районном суде эти дела рассматриваются как судьей единолично, так и судом в составе судьи-профессионала (председательствующего в данном судебном процессе) и двух народных заседателей. Народные заседатели в этом случае (см. § 15 гл. IV учебника) пользуются всеми правами судьи. Они равны с председательствующим в судебном заседании при решении вопросов, возникающих в ходе рассмотрения дела, и при постановлении приговора или вынесении решения. Законом (УПК) предусмотрен достаточно широкий круг дел, которые может рассматривать судья единолично: это все подсудные районным судам дела о преступлениях лиц, достигших совершеннолетия, за которые может быть назначено наказание не более строгое, чем пять лет лишения свободы.

Что касается единоличного рассмотрения гражданских дел, то для него установлены несколько иные правила. Закон (ГПК) дает довольно обширный перечень случаев, когда судья *должен* разбирать дело единолично. К ним отнесены случаи, когда разбирательству подлежат:

- споры между гражданами и организациями при цене иска до 30 минимальных размеров оплаты труда, существующего на момент подачи искового заявления в суд;
- дела, возникающие из семейных правоотношений, за исключением дел о лишении родительских прав, об отмене усыновления, об установлении отцовства, а также дел о разводах, связанных со спорами о детях;
- дела, возникающие из трудовых правоотношений, за исключением дел о восстановлении на работе;
- иски об освобождении имущества от ареста – независимо от суммы иска.

Установленный уголовно-процессуальным и гражданским процессуальным законодательством порядок единоличного рассмотрения дел в районных судах ничем не отли-

чается от порядка рассмотрения, осуществляемого судьей с двумя народными заседателями. Действующее законодательство достаточно детально регламентирует разбирательство практически всех дел, рассматриваемых районными судами. Подробные сведения об этом будут даны при изучении других предметов, – включаемых в учебные планы юридических вузов – гражданского процесса, уголовного процесса и административного права (в рамках данного предмета усваивается порядок разбирательства материалов об административных правонарушениях, установленный КоАП и другими законодательными актами). Для общей ориентировки здесь достаточно отметить лишь некоторые положения процессуального законодательства, с помощью которых обеспечивается законное, обоснованное и справедливое разбирательство дел и материалов.

Для примера среди таких положений можно было бы отметить хотя бы то, что все вопросы, рассматриваемые судом, как правило, решаются в присутствии и при активном участии подсудимых, истцов и ответчиков с предоставлением им необходимых прав. Они участвуют в исследовании всех материалов, имеющих в деле, дают объяснения, представляют доказательства, заявляют ходатайства.

Как приговор по уголовному, так и решение по гражданскому делу выносятся лишь на основе тех фактов и обстоятельств, которые были предметом судебного разбирательства и с бесспорностью установлены в заседании суда.

Чтобы оградить судей от посторонних влияний, закон предусматривает особый порядок совещания судей и вынесения приговора или решения по делу. Для этого судьи удаляются в совещательную комнату, где не может находиться никто, кроме судей, входящих в состав суда по данному делу. Нарушение этого правила (тайны совещания судей) влечет безусловную отмену приговора или решения.

В наши дни активно идет процесс формирования порядка разбирательства упомянутых выше вопросов, которые суды стали рассматривать попутно или параллельно с основными вопросами, возникающими по уголовным делам. И это делается не произвольно, а с соблюдением определенных правил. Например, жалобы граждан, привлекаемых к уголовной ответственности, их защитников или законных представителей на незаконные или необоснованные аресты или продления их сроков должны рассматриваться, как правило, в районных судах по месту содержания под стражей. Подаются они непосредственно судье либо через должностное лицо, производящее дознание, следователя, прокурора или администрацию учреждения, где содержится арестованный. Проверка должна быть завершена не более чем в трехдневный срок со дня получения жалобы и материалов, послуживших основанием для заключения под стражу в качестве меры пресечения.

Судебная проверка производится в закрытом заседании с участием прокурора, защитника и законного представителя лица, находящегося под стражей. Судья вызывает в заседание находящегося под стражей. В результате судебной проверки судья либо освобождает подавшего жалобу из-под стражи, либо оставляет жалобу без удовлетворения.

§ 4. Основные права и обязанности судей и народных заседателей

Для выполнения своих задач по осуществлению правосудия и других функций судьи и народные заседатели обладают властными полномочиями, которые определяются в законодательном порядке.

Судьи судов основного звена имеют право: требовать от отдельных должностных лиц и граждан исполнения распоряжений, связанных с осуществлением возложенных на них обязанностей; вносить представления в государственные органы, общественные организации и должностным лицам об устранении нарушений закона или причин и условий, способствовавших совершению правонарушений; запрашивать информацию от государственных и общественных органов, научных учреждений и информационных центров.

В свою очередь государственные органы, общественные организации и должностные лица обязаны выполнять требования и распоряжения судей, связанные с осуществлением судебной деятельности, своевременно отвечать на их представления и запросы. Судьи вправе ставить на обсуждение съездов и конференций судей вопросы, представляющие интерес для судейского сообщества, а также вносить непосредственно в Верховный Суд РФ предложения о даче разъяснений, касающихся применения законодательства.

В то же время судьи и народные заседатели имеют ряд обязанностей.

При рассмотрении гражданских, уголовных дел и дел об административных правонарушениях они должны точно исполнять требования законов, обеспечивать охрану прав и свобод граждан, их чести и достоинства, интересов общества, высокую культуру и воспитательное воздействие судебной деятельности, быть справедливыми и гуманными. Судьи обязаны повышать уровень профессиональных знаний, изучать и обобщать судебную практику, участвовать в работе по повышению правовых знаний работников аппарата судов и народных заседателей.

При выполнении своих обязанностей в суде, а также во внеслужебных отношениях судьи и народные заседатели должны избегать всего, что могло бы как-то причинить ущерб авторитету правосудия, достоинству судьи или вызвать сомнение в его объективности и беспристрастности.

Улучшению качественного состава судей, стимулированию роста их профессиональной квалификации, повышению ответственности за укрепление законности, охрану интересов общества и прав граждан призвана способствовать квалификационная аттестация, которую должны проходить все судьи, в том числе районные (см. § 5 гл. XII учебника).

Судьи обязаны своевременно знакомить народных заседателей с делами, подлежащими рассмотрению, с действующим законодательством и практикой его применения, оказывать иную помощь в осуществлении их полномочий.

Судьи и народные заседатели не вправе разглашать тайну совещания судей и сведения, полученные при проведении закрытых судебных заседаний.

Народные заседатели обязаны своевременно являться в суд для выполнения своих функций. Вызов народного заседателя в суд обязателен для администрации предприятия, учреждения, организации, где работает или учится народный заседатель. Воспрепятствование должностным лицом явке в суд народного заседателя для выполнения возложенных на него обязанностей влечет ответственность.

Если срок полномочий народных заседателей истекает в период рассмотрения ими судебного дела, то эти полномочия сохраняются до окончания разбирательства данного дела.

Народные заседатели призываются к исполнению своих обязанностей в судах в порядке очередности не более чем на две недели в году. Продление этого срока допускается в случаях, когда возникает необходимость закончить рассмотрение судебного дела, начатого с их участием. За время участия в осуществлении правосудия народным заседателям выплачивается вознаграждение из федерального бюджета.

§ 5. Председатель (судья) районного суда

В состав районного суда входят все судьи и народные заседатели данного суда. В районах с большим количеством населения и значительным объемом работы в состав входят несколько судей и значительное число народных заседателей (примерно 30–40 народных заседателей на одного судью). В малонаселенных районах при сравнительно небольшом объеме работы суд может состоять из одного судьи и необходимого количества народных заседателей. Если в районном суде – один судья, то он осуществляет и полномочия председателя этого суда. Таких судов (их нередко называют «односоставными») насчитывается примерно одна треть от общего количества районных судов.

Председатель суда помимо участия в судебном заседании в качестве председательствующего и распределения дел между судьями организует работу с народными заседателями, ведет личный прием и организует работу по приему граждан и рассмотрению предложений, заявлений и жалоб.

В целях совершенствования деятельности суда председатель руководит изучением и обобщением судебной практики и ведением судебной статистики; вносит представления в государственные органы, общественные организации и должностным лицам об устранении нарушений закона, причин и условий, способствующих совершению правонарушений; организует работу по повышению квалификации работников суда, а также по ознакомлению народных заседателей с основами правовых знаний.

Помимо этого председатель суда представляет к назначению администратора суда; руководит аппаратом суда; организует работу по разъяснению законодательства, а также осуществляет другие полномочия, предоставленные ему законодательством.

В случае временного отсутствия (болезнь, отпуск и т.д.) председателя суда исполнение его обязанности может быть возложено на заместителя председателя или на одного из судей этого суда.

Если в суде работает один судья и он не может по какой-то причине выполнять свои обязанности, то решением председателя суда субъекта Федерации его обязанности возлагаются на судью из ближайшего района или города.

§ 6. Организация работы в районном суде

Правильная организация работы районного суда имеет большое значение для обеспечения его успешной деятельности. Основная ответственность за ее надлежащее осуществление возлагается на председателя суда. Кроме него в этом участвуют другие судьи и иные работники суда. Без должной организации судебной работы невозможно быстрое, полное и правильное рассмотрение судебных дел и выполнение других задач, стоящих перед судом.

Обязанности по разрешению дел распределяются между судьями по следующим принципам:

1) *территориальному (зональному)*, при котором каждый народный судья рассматривает все уголовные и гражданские дела, возникающие на закрепленной за ним территории;

2) *предметному (функциональному)*, когда один судья рассматривает уголовные дела, другой – гражданские, третий специализируется только на делах о преступлениях несовершеннолетних и т. п.;

3) *предметно-зональному*, складывающемуся там, где каждый судья рассматривает или уголовные, или гражданские дела в пределах закрепленной за ним зоны (микрорайона), территории;

4) *беззональному*, когда судьи рассматривают уголовные дела по поручению председателя суда, а гражданские – лишь в тех случаях, если искивые заявления поступили к данному судье во время приема им населения.

Организация работы основывается прежде всего на ее планировании.

В планах всего суда предусматриваются работа с кадрами, юридическая подготовка народных заседателей, изучение состояния законности в районе, обобщение практики судебного рассмотрения определенных категорий дел, организация делопроизводства и т.д.

Текущие планы каждого судьи включают определение очередности, времени и места проведения судебных заседаний, прием населения, организацию выездных сессий, участие в совещаниях, семинарах и т.п.

Естественно, одно из центральных мест в организационном обеспечении деятельности судов занимает работа с кадрами. Сюда относится, в частности, подбор кандидатов на имеющиеся в суде вакантные должности работников аппарата, прием их на работу и

увольнение, принятие мер по повышению квалификации судей и остальных работников суда (к примеру, направление судей на стажировку в вышестоящий суд, организация повышения профессионального мастерства на месте, обучение на заочном и вечернем отделениях юридических вузов и т.п.).

Приём посетителей проводится в каждом районном суде председателем, всеми судьями и работниками аппарата суда в строго установленное время, наиболее удобное для населения. Каждый судья ведёт учёт приёма посетителей. В приёмной суда (канцелярии) устанавливаются стенды с образцами различных судебных документов.

В целях улучшения деятельности судов проводятся регулярные обобщения судебной практики. Эта работа включает определение предмета изучения, составление его программы, само изучение судебных дел, формулирование выводов, их обсуждение, мероприятия по реализации полученных результатов и устранению недостатков.

В районном суде ведётся статистическая отчетность. В нее включается отчет о работе суда по разрешению гражданских дел, отчет о работе по рассмотрению уголовных дел, отчет о работе судебных исполнителей. Ответственность за этот участок работы несет председатель суда. Основой отчетности является первичный учет, заключающийся в ведении учетно-статистических карточек.

В народном суде ведётся справочная работа по законодательству и судебной практике. Она состоит в ведении и хранении контрольных экземпляров кодексов, официальных изданий других законов Российской Федерации, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, разъяснений Пленума Верховного Суда РФ, приказов, инструкций и других актов министерств и ведомств, нормативных актов местных представительных и исполнительных органов и т.д.

Судья (или консультант суда), отвечающий за состояние справочной работы, следит за официальными изменениями действующих законов, вносит в контрольные экземпляры соответствующие поправки, знакомит с ними остальных судей, ведёт библиотеку имеющейся в суде юридической литературы, организует приобретение законодательства и юридических справочников и т.п.

Важный участок работы в каждом районном суде – делопроизводство. Оно заключается в ведении журналов, книг, карточек и нарядов установленной формы, в которых регистрируется движение дел, и другой судебной документации.

Значительная часть работы, выполняемой в районных судах, приходится на долю его аппарата, который непосредственно обеспечивает организационно не только осуществление правосудия, но и обобщение судебной практики, сбор и анализ судебной статистики, учет и систематизацию законодательства, а также выполнение других задач, о которых сказано выше.

Ближайшим помощником председателя (районного судьи) должен стать *администратор суда*. Введение таких должностей в судах общей юрисдикции всех уровней, в том числе в районных судах, предусмотрено Законом о Судебном департаменте, принятом 8 января 1998 г. (подробнее см. § 3 гл. XIV учебника).

Должностные лица, именуемые консультантами, призваны выполнять вспомогательную работу, которая требует юридических знаний. Назначаются они председателями судов, как правило, из числа лиц, имеющих высшее юридическое образование. Они ведут учет законодательства, которым должен располагать суд, обеспечивают качественное ведение судебной статистики, обобщают судебную практику и т.п.

Заведующий канцелярией отвечает главным образом за распределение работы между сотрудниками канцелярии, контролирует ее исполнение, обеспечивает сохранность журналов учета, служебной переписки, книг приказов и распоряжений по суду и иной документации, оформляет служебную переписку с вышестоящими судебными органами, правоохранительными и иными государственными учреждениями, общественными организациями, предприятиями.

Секретари суда ведут делопроизводство по судебным делам, подлежащим рассмотрению конкретными судьями. Они хранят материалы дел, ведут необходимые журналы и карточки, обеспечивают хранение вещественных доказательств по уголовным делам, оформляют законченные производством дела и сдают их в архив.

Секретарь судебного заседания ведет протоколы судебных заседаний, приглашает очередных народных заседателей к исполнению судебных обязанностей, вызывает участников судебного разбирательства и свидетелей, обеспечивает информацию о делах, назначенных к слушанию.

Для надлежащей организации работы большое значение имеет временная Инструкция по делопроизводству в районном суде, утвержденная приказом генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29 января 1999 г. № 8.

Рекомендуемые правовые источники

Закон о судебной системе – ст. 4–6, 8, 21 и ч. 2 ст. 36.

Закон о судоустройстве – ст. 10, 25–27 и 70.

Закон о статусе судей – ст. 1, 2, 9–12.

Закон о Судебном департаменте – ст. 17–19.

Закон о военных судах – ст. 7.

Закон о мировых судьях – ст. 3 и ч. 2 ст. 12.

Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27 апреля 1993 г. – ст. 1–2 (ВВС, 1993, № 19, ст. 685; СЗ РФ, 1995, № 51, ст. 4970).

УПК – ст. 15, 35, 36, 44, ч. 5 ст. 209 и ч. 1 ст. 202².

Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. – ст. 8 (СЗ РФ, 1995, № 33, ст. 3349; 1998, № 30, ст. 3613; 1999, № 2, ст. 233).

Указ Президента РФ «О продлении срока полномочий народных заседателей верховных судов республик, краевых, областных судов, Московского и Санкт-Петербургского городских судов, суда автономной области, судов автономных округов, районных и военных судов» от 23 января 1997 г. № 41 (СЗ РФ, 1997, № 4, ст. 525).

Закон РСФСР «О выборах районных (городских) народных судов РСФСР» от 8 июля 1981 г. – ст. 58 и 60 (ВВС, 1981, № 28, ст. 977; 1987, № 10, ст. 308).

Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, связанных с применением ст. ст. 23 и 25 Конституции Российской Федерации» от 24 декабря 1993 г. № 13 – п. 1 и 2 (СППВС, с. 355).

Временная Инструкция по делопроизводству в районном суде, утвержденная приказом генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде РФ от 29 января 1999 г. № 8 – п. 1–10.

Декрет о суде № 1 от 24 ноября 1917 г. (СУ, 1917, № 4, ст. 50).

Декрет о суде № 2 от 7 марта 1918 г. (СУ, 1918, № 26, ст. 420).

Декрет о суде № 3 от 20 июля 1918 г. (СУ, 1918, № 52, ст. 589).

Положение о народном суде РСФСР от 30 ноября 1918 г. (СУ, 1918, № 85, ст. 889).

Положение о народном суде РСФСР от 21 октября 1920 г. (СУ, 1920, № 83, ст. 407).

Положение о судоустройстве РСФСР от 11 ноября 1922 г. (СУ, 1922, № 69, ст. 902).

Закон СССР «О судоустройстве СССР, союзных и автономных республик» от 16 августа 1938 г. (ВВС, 1938, № 11).

Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о судоустройстве, принятые 13 ноября 1989 г. (ВВСС, 1989, № 23, ст. 441).

Контрольные вопросы

1. Каково место районного суда в российской судебной системе?
2. Назовите основные этапы становления и развития гражданских судов основного звена.

3. Расскажите о составе и порядке формирования районных судов.
4. Каковы полномочия районного суда?
5. В каких случаях законом предусмотрено коллегиальное и в каких единоличное рассмотрение дел районным судом?
6. Каковы права и обязанности председателя районного суда?
7. Расскажите об организации работы в районном суде.
8. Какие должности предусмотрены для аппарата районного суда?

Глава VI

Среднее звено гражданских судов общей юрисдикции

§ 1. Суды среднего звена, их полномочия и место в системе судов общей юрисдикции

Верховные суды республик, краевые, областные суды, городские суды в Москве и Санкт-Петербурге, суды автономной области и автономных округов занимают в системе общих (гражданских) судов положение судов среднего звена¹. Они являются непосредственно вышестоящими для районных судов и нижестоящими по отношению к Верховному Суду РФ.

Суды среднего звена равнозначны по компетенции и положению в судебной системе, имеют широкие права по рассмотрению уголовных и гражданских дел: они рассматривают дела *в качестве судов первой, кассационной и надзорной инстанций*.

В качестве суда первой инстанции суды данного уровня рассматривают *уголовные дела* о преступлениях против государственной власти, против мира и безопасности человечества, об умышленном убийстве при отягчающих обстоятельствах, изнасиловании при особо отягчающих обстоятельствах и некоторых других тяжких и особо тяжких преступлениях (см. ст. 36 УПК), а также все дела, содержащие сведения, составляющие государственную тайну. Они могут с соблюдением специальных правил (см. § 6 гл. IV учебника) принять к своему производству и уголовные дела, подсудные районным судам.

Суды этого уровня, кроме того, вправе принять к своему производству для рассмотрения по первой инстанции *гражданские дела*, которые в принципе подсудны районным судам. Для «перенесения» гражданского дела в вышестоящий суд требуется согласие спорящих сторон. Суды среднего звена *обязаны* также принять к своему производству для рассмотрения по первой инстанции любое гражданское дело, если оно связано с государственной тайной, а также с обеспечением конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления (ст. 115 ГПК).

Получив в порядке исключения дело из нижестоящего суда, областной или приравненный к нему суд рассматривает его по существу с соблюдением *всех* процессуальных правил и принимает соответствующее решение.

Суды среднего звена, будучи вышестоящими по отношению к районным судам, уполномочены осуществлять проверку законности и обоснованности решений, вынесенных этими судами.

Рассмотрение дел *в кассационном порядке* имеет важное значение, так как позволяет предупреждать вступление в силу незаконных и необоснованных решений, приговоров, определений и постановлений, исправлять судебные и следственные ошибки, способствовать тому, чтобы такие ошибки больше не повторялись, а тем самым обеспечивает осуществление целей и задач правосудия.

Решение кассационной инстанции, вынесенное по итогам проверки уголовного или гражданского дела (кассационное определение), имеет важное значение не только для данного дела. Оно оказывает влияние на всю последующую практику районного суда, действуя тому, чтобы ошибки, допущенные в данном случае, не повторялись по другим делам. Это оказывает положительное влияние на формирование судебной практики, способствует улучшению работы всех нижестоящих судов, а в определенной мере – и иных правоохранительных органов конкретного субъекта Федерации.

В качестве *надзорной инстанции* краевой, областной и приравненный к нему суд уполномочен проверять законность и обоснованность приговоров и других решений рай-

¹ В соответствии со ст. 65 Конституции РФ в состав Российской Федерации входят: 21 республика, 6 краев, 49 областей, 1 автономная область, 10 автономных округов, а также города федерального значения — Москва и Санкт-Петербург.

онных судов, а также кассационных определений, которые вступили в законную силу. Эта функция тоже призвана способствовать не только исправлению ошибок по конкретным делам, но и надлежащему направлению судебной практики в пределах края, области и т.п.

Суды этого уровня вправе также проверять законность и обоснованность вступивших в законную силу приговоров и иных судебных решений по вновь *открывшимся обстоятельствам*. Обычно в таком порядке эти суды проверяют свои «собственные» решения по гражданским делам, а также приговоры по уголовным делам нижестоящих судов.

В связи с принятием Конституции РФ 1993 г. суды среднего звена приобрели весьма ответственное полномочие по контролю за действиями органов, занимающихся выявлением и раскрытием преступлений, в случаях, когда их действия связаны с ограничением конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, а также на неприкосновенность жилища (см. ч. 2 ст. 23 и ст. 25 Конституции РФ). Пленум Верховного Суда РФ в своём постановлении «О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации» от 24 декабря 1993 г. № 13 разъяснил (см. п. 1):

«Рекомендовать Верховным судам республик, краевым, областным судам, Московскому и Санкт-Петербургскому городским судам, судам автономной области и автономных округов, военным судам округов, флотов, групп войск и видов Вооруженных Сил принимать к своему рассмотрению материалы, подтверждающие необходимость ограничения права гражданина на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений.

Районные (городские) народные суды, военные суды армий, флотилий, соединений и гарнизонов не могут отказать в рассмотрении таких материалов в случае представления их в эти суды».

На суды среднего уровня возложено также рассмотрение ходатайств прокуроров о продлении содержания под стражей обвиняемых сверх предельных сроков такой меры пресечения. Это одна из эффективных мер судебного контроля за законным и обоснованным применением весьма острой меры государственного принуждения.

§ 2. Основные этапы развития судов среднего звена

Суды среднего звена, являясь в какой-то мере преемниками упраздненных в 1917 г. *судебных палат* (см. § 2 гл. XIII учебника), не сразу нашли свое место в судебной системе советского периода. Так, Декрет о суде № 1 не упоминал о создании вышестоящих судов. Согласно Декрету для рассмотрения кассационных жалоб на приговоры и решения местных судов учреждался *уездный съезд местных судей*. Какие суды должны были рассматривать дела, превышающие компетенцию местных судов, в Декрете не указывалось. Декрет о суде № 2 для рассмотрения таких дел учредил *окружные суды*, а также предусмотрел организацию *областных народных судов и верховного судебного контроля*. Поскольку создание областных народных судов предполагалось для рассмотрения кассационных жалоб на приговоры и решения окружных народных судов и поскольку последние рассматривались как временные суды, вряд ли можно считать окружные суды прообразом современных краевых, областных судов. Предписания Декрета о суде № 2 в части создания областных народных судов не были выполнены. Более того, Декретом о суде № 3 в законодательном порядке решение об их образовании было аннулировано.

Не исправило создавшуюся ситуацию и Положение о народном суде РСФСР от 30 ноября 1918 г. Учредив *единый народный суд*, оно в качестве суда кассационной инстанции предусмотрело *совет народных судей*.

Предшественниками современных судов второго звена стали созданные Положением о судостроительстве РСФСР 1922 г. *губернские суды*. Являясь судебным центром губернии, губернский суд стал кассационной инстанцией по делам, рассмотренным народ-

ными судами, и судом первой инстанции по делам о тяжких преступлениях и по некоторым гражданским делам.

В 1922 г. прекратили свою деятельность *революционные трибуналы* (см. гл. VII и XIII учебника). Дела о преступлениях, ранее рассматривавшихся ими, в основном были переданы в подсудность губернских судов. Члены губернского суда избирались на один год губернским исполнительным комитетом и утверждались Народным комиссариатом юстиции РСФСР. Вышестоящим судом для губернских судов стал Верховный Суд РСФСР.

В период проведения в жизнь нового административного деления (1924—1928 гг.) в нашей стране одновременно существовали губернские, краевые и областные суды. Замена губернского деления областным и краевым была завершена в 1928 г. В состав действовавших тогда краевых, областных судов входили: пленум, президиум, уголовный и гражданский отделы и дисциплинарная коллегия. Однако в некоторых краях и областях еще действовали окружные суды. Округа и окружные суды были упразднены лишь в октябре 1930 г., после чего система судов РСФСР приобрела знакомый нам по настоящему времени вид.

Попытка решения вопроса об организации *судебного органа на уровне автономной республики* была предпринята в Положении о судоустройстве РСФСР 1922 г. В соответствии с ним в автономных республиках и областях по специальному постановлению Президиума ВЦИК были образованы *отделения Верховного Суда РСФСР*. Председатель и члены отделений Верховного Суда назначались, как правило, ЦИК соответствующей автономной республики.

В 1923 г. принято дополнение к Положению о судоустройстве РСФСР, согласно которому в автономных республиках, где не было отделений Верховного Суда РСФСР, создавались *главные суды*, действовавшие на правах губернских судов. Члены главных судов автономных республик назначались ЦИК этих республик, а председатели и заместители председателя избирались республиканскими ЦИК и утверждались Президиумом ВЦИК по заключениям Верховного Суда РСФСР.

Положение о судоустройстве РСФСР, 1926 г. и некоторые последующие акты в основном не изменили создавшейся ситуации с отделениями Верховного Суда РСФСР и главными судами автономных республик. Была лишь несколько изменена компетенция этих судов за счет расширения круга дел, рассматриваемых в порядке судебного надзора.

Конституция СССР 1936 г., а затем и Закон о судоустройстве СССР 1938 г. предусмотрели единообразную структуру судебной системы на территории всей страны. Верховный суд автономной республики стал высшим судебным органом данной республики. Избирался он Верховным Советом соответствующей республики сроком на пять лет и состоял из председателя суда, заместителей председателя, членов суда и народных заседателей. Основными его структурными подразделениями были: судебная коллегия по уголовным делам и судебная коллегия по гражданским делам, которые рассматривали гражданские и уголовные дела по первой инстанции и в кассационном порядке.

Закон о судоустройстве СССР 1938 г. существенно изменил также структуру и компетенцию краевого, областного суда. Были упразднены президиумы и пленумы краевых, областных и приравненных к ним судов. В соответствии с этим функции пересмотра дел в Порядке судебного надзора были сосредоточены только в верховных судах союзных республик и в Верховном Суде СССР.

Указом Президиума Верховного Совета СССР «Об образовании президиумов в составе Верховных Судов союзных и автономных республик, краевых, областных судов и судов автономных областей» от 14 августа 1954 г. пересмотр дел в порядке судебного надзора вновь был возложен на суды второго звена. Эта реорганизация значительно повысила роль Верховных судов, краевых, областных и приравненных к ним судов в осуществлении судебного надзора и дала реальную возможность для быстрого исправления судебных ошибок нижестоящих судов.

Законом РФ от 16 июля 1993 г. (ВВС, 1993, № 33, ст. 1313) в России введен суд присяжных. В этом законодательном акте решены практически все вопросы, связанные с разбирательством уголовных дел с участием присяжных заседателей, некоторые суды среднего звена получили возможность осуществлять правосудие по принципиально новым правилам судопроизводства (см. § 15 гл. IV и § 6 гл. XI учебника). Это изменение законодательства отчасти реставрировало тот суд присяжных, который вводился еще в ходе реформы 1864 г. (см. § 2 гл. XII учебника).

§ 3. Состав и структура суда среднего звена, полномочия структурных подразделений судов этого звена

Штатная численность краевого, областного и других судов этого уровня определяется исходя из объема и характера судебной работы, размеров территории субъекта Федерации, количества проживающего населения, его национального состава и занятости, числа районов и районных судов, объема их работы и т.п.

Статьи 30 и 42 Закона о судостроительстве устанавливают, что суды среднего звена состоят из председателя, заместителей председателя, председателей судебных коллегий, членов суда и народных заседателей. Они действуют в составе:

- президиума суда;
- судебной коллегии по гражданским делам;
- судебной коллегии по уголовным делам.

Кроме того, в их состав входят аппараты судов, призванные выполнять организационно-вспомогательные функции.

Каждая из **судебных коллегий** возглавляется её председателем, который, как правило, является и заместителем председателя суда. Коллегии рассматривают дела по первой инстанции, в кассационном порядке, а иногда и по вновь открывшимся обстоятельствам.

При рассмотрении дела по *первой инстанции* судебная коллегия действует, как правило, в составе председательствующего (его роль могут исполнять председатель суда, его заместитель или член суда) и двух народных заседателей. При определенных в законе условиях уголовное дело может рассматриваться коллегией, состоящей из трех судей-профессионалов (см. § 6 гл. IV учебника). Суд присяжных в краевом, областном, городском суде действует в составе судьи (члена суда) и двенадцати присяжных заседателей (см. § 6 и 15 гл. IV и § 6 гл. XII учебника). Приговоры и иные решения, вынесенные судом присяжных, обжалуются и опротестовываются в кассационную палату Верховного Суда РФ.

При рассмотрении дела *в кассационном порядке* судебная коллегия суда среднего звена действует в составе председательствующего и двух членов суда.

Распределение членов суда по коллегиям производится президиумом суда. При этом учитываются знания, опыт работы и склонности каждого из членов суда.

В судах со значительным объемом работы и достаточным количеством судей каждая коллегия подразделяется на **судебные составы**. Председатель суда назначает председателя каждого из составов, который, в свою очередь, распределяет дела для подготовки и рассмотрения между членами данного состава и председательствует в судебных заседаниях.

В судебный состав поступают дела из определенных районов республики, края, области, округа. Внутри составов каждый член суда закрепляется за определенными районами. Такой порядок распределения дел, поступающих для рассмотрения, способствует эффективности надзора за судебной деятельностью нижестоящих судов, дает возможность членам суда лучше изучать работу каждого из районных судов в отдельности и всех судов такого рода соответствующего района в целом. Он позволяет оказывать конкретную

и живую помощь районным судьям, так как появляется возможность проследить за работой соответствующего суда на протяжении определенного периода времени (квартала, полугодия, года), обобщить допущенные им ошибки, выявить положительный опыт, сопоставить работу нескольких районных судов.

Президиум суда среднего звена состоит из председателя данного суда, его заместителей и наиболее опытных и квалифицированных членов суда в количестве, определяемом Президентом РФ. Персональный состав президиума утверждается Президентом РФ по представлению Председателя Верховного Суда РФ при положительном заключении квалификационной коллегии судей края, области, автономной области, автономного округа, городов Москвы и Санкт-Петербурга (см. § 5 гл. XII учебника).

Он рассматривает в основном дела в порядке судебного надзора по *протестам* прокурора республики, края, области, города или округа, а равно председателя суда этого уровня. Протест в президиум могут также внести Председатель Верховного Суда РФ или его заместитель, Генеральный прокурор РФ или его заместитель. В протесте может быть поставлен вопрос об отмене или изменении:

- а) вступившего в законную силу приговора, решения либо определения районного суда;
- б) постановления районного судьи о назначении судебного заседания;
- в) кассационного определения судебных коллегий, действующих в составе соответствующего суда.

Президиум может также рассматривать заключения прокурора соответствующего субъекта РФ о необходимости пересмотра конкретных уголовных дел по вновь открывшимся обстоятельствам.

Заседания президиума проводятся не реже двух раз в месяц. Они правомочны при наличии большинства членов президиума. В заседаниях участвует прокурор республики, края, области, города или округа. Постановления принимаются открытым голосованием большинством голосов членов президиума, участвующих в заседании, и подписываются председателем суда. Они, как и кассационные определения судебных коллегий, оказывают существенное влияние на содержание судебной практики в республике, крае, области и ином субъекте Федерации.

Наряду с рассмотрением протестов по судебным делам президиум решает вопросы организационного характера. Он заслушивает и обсуждает материалы обобщения судебной практики, меры по оказанию помощи районным судам в правильном применении ими законодательства, данные о состоянии преступности и судимости, отчеты председателей судебных коллегий, вопросы работы аппарата суда, состояния работы по разрешению жалоб и заявлений граждан, перспективные и текущие планы судебной работы. На рассмотрение президиума могут вноситься отчеты председателей районных судов по итогам проверок их работы в целом или по отдельным вопросам.

§ 4. Организация работы в судах среднего звена

Ответственность за надлежащую организацию работы в верховном суде республики, краевом, областном, городском суде, суде автономной области и суде автономного округа несут в первую очередь председатель суда и его заместители.

Председатель суда отвечает за организацию всей работы данного суда. Он созывает заседания президиума и председательствует на этих заседаниях; приносит в президиум суда протесты в порядке надзора на вступившие в законную силу решения, приговоры, определения районных судов, на постановления районных судей о назначении судебных заседаний, а также на кассационные определения судебных коллегий; председательствует в судебных заседаниях при рассмотрении дел по первой или второй инстанции либо назначает для этого своего заместителя, председателя коллегии или члена суда; распределяет обязанности между своими заместителями; рассматривает по протесту прокурора или

собственной инициативе жалобы на постановления районных судов о наложении административных взысканий и принимает по ним решения; организует работу по обобщению судебной практики.

Председатель суда как лицо, на которое персонально возложены общее руководство работой суда и ответственность за эту работу, кроме того, утверждает перспективные и текущие планы работы, организует контроль за исполнением принимаемых судом решений, а в субъектах Федерации, где допускается рассмотрение уголовных дел с участием присяжных заседателей, определяет необходимое количество таких заседателей и направляет заявку местной администрации о составлении списков. Он ведаёт кадрами суда – администратора, консультантов, руководителей вспомогательных подразделений, секретарей и других работников аппарата суда, организует деятельность по повышению их квалификации и профессионального мастерства, контролирует финансовую деятельность и отчетность суда, организует прием населения и работу по рассмотрению писем, заявлений и жалоб граждан, обеспечивает общее руководство делопроизводством суда.

Председатель суда среднего звена имеет заместителей (как правило, двух). Они одновременно являются председателями судебных коллегий. Заместители председательствуют в судебных заседаниях своих коллегий, осуществляют приём граждан, обеспечивают исполнение поручений председателя, осуществляют организационное руководство соответствующей коллегией.

В некоторых верховных судах республик, краевых, областных судах созданы научно-консультативные *советы*, цель которых – укрепить связи судов с юридической наукой, активно вовлекать ученых-юристов в обсуждение вопросов, возникающих в судебной практике.

Аппарат судов среднего звена включает администратора суда, консультантов, заведующего секретариатом, руководителей вспомогательных подразделений, секретарей судебных коллегий, секретарей судебных заседаний, делопроизводителей, машинисток, архивариуса и др.

На *администраторов судов* этого уровня, как и на администраторов других судов, возлагаются функции по непосредственному организационному обеспечению деятельности судов (см. § 3 гл. XIV учебника). *Консультанты* изучают жалобы и дела, поступившие в суды, докладывают эти дела председателю суда и выполняют другую работу. *Заведующий канцелярией* руководит секретарями судебных коллегий, организует прием посетителей, докладывает председателю или его заместителям о поступившей в суд корреспонденции, организует вызов в суд народных или присяжных заседателей, выдает и высылает гражданам с разрешения председателя или его заместителей копии различных судебных документов. *Секретари судебных коллегий* организуют исполнение указаний председателей коллегий, обеспечивают хранение судебных дел и иных материалов коллегии, извещают необходимых лиц о назначенных к слушанию делах, оформляют дела после их рассмотрения и т.д. *Секретари судебных заседаний* ведут протоколы судебных разбирательств дел по первой инстанции, выписывают повестки участникам судопроизводства, извещают прокуроров и адвокатов о времени слушания дела, организуют доставку в суд в определенный день и час подсудимого, находящегося под стражей, и т.д. *Секретарь президиума* ведет делопроизводство президиума, оповещает его членов и прокурора о дате заседания, характере подлежащих рассмотрению вопросов, оформляет протоколы.

Соответствующие их должностям обязанности выполняют и *другие работники аппарата суда* — делопроизводители, курьеры, машинистки, архивариусы. Все они в той или иной мере способствуют организации работы суда.

Важным средством обеспечения работы областного суда является перспективное и текущее планирование. *Перспективное планирование* позволяет сосредоточить внимание областного суда на основных направлениях его работы. Оно способствует осуществлению таких мер, которые обеспечивают надлежащую судебную деятельность на длительную

перспективу. *Текущее планирование* направлено на организацию повседневной работы, например, по рассмотрению протестов, разрешению уголовных и гражданских дел. В этих планах работы предусматриваются и такие виды деятельности, как правовое обучение народных заседателей, организация совещаний судей и работников аппарата и т.д.

Приём населения осуществляют председатель суда, его заместители, судьи, другие работники суда. Прием проводится в строго установленное время. Во время приема граждан им разъясняют необходимые правовые вопросы, принимают у них заявления и жалобы, выдают запросы, справки, выписки из судебных решений, копии приговоров и т.д.

Работу с кадрами осуществляет председатель суда, его заместители, администратор суда, заведующий канцелярией. Она касается всего суда в целом, его коллегий, отдельных судебных составов, технических работников суда. Подбор, расстановка и перемещение кадров ведутся на основе изучения профессионально-деловых и нравственных качеств судей и других работников (о работе с кандидатами на судейские должности и с уже работающими судьями см. § 1–3 гл. XI учебника). Большое значение придается повышению квалификации и обучению кадров в системе средних и высших юридических учебных заведений (вечернего, заочного и послевузовского обучения), направлению на стажировки в Верховный Суд РФ. Существенную роль играют также совещания (с участием всех судей, в том числе районных, а также работников аппаратов судов), на которых обсуждаются актуальные вопросы деятельности судов. Организуются также семинары и занятия по ознакомлению с новым законодательством, решениями высших судебных инстанций, другими документами, имеющими значение для судебной деятельности.

Работа с народными заседателями состоит в ознакомлении их с началами права и судебной деятельности, обеспечении условий для своевременного изучения ими материалов дел, намечаемых к рассмотрению, разъяснении тех правовых вопросов, которые могут возникнуть у них при предварительном изучении материалов, и т.д. В судах, где допускается рассмотрение уголовных дел с участием присяжных заседателей, значительное место занимает работа по контролю за состоянием основного и запасного списков кандидатов в присяжные заседатели.

Важным направлением деятельности верховных, краевых, областных, городских судов, судов автономной области и автономных округов является изучение и обобщение судебной практики. Обобщая кассационную практику судебных коллегий и надзорную практику президиума, суды этого уровня на основе изучения конкретных дел получают практический материал, свидетельствующий об ошибках и недостатках в работе. Это позволяет выявлять их причины, составлять более полное представление о качестве работы районных судов, определять меры по улучшению их деятельности. В зависимости от целей кассационная и надзорная практика обобщается и изучается по различным вопросам: по определенным категориям уголовных или гражданских дел, по вопросам применения материальных и процессуальных законов и т.п. Это позволяет выявить законность и обоснованность принесения должностными лицами протестов, эффективность проверки приговоров и решений. Здесь вскрываются недостатки работы по изучению доводов, приведенных в кассационных жалобах и протестах. Обобщение проводится также путем изучения материалов, связанных с работой определенного районного суда или нескольких таких судов.

Работа по учету и систематизации законодательства здесь, как и в районных судах, заключается в учете и хранении, ведении контрольных экземпляров официальных изданий кодексов и иных законов, указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, постановлений Конституционного Суда РФ и Пленума Верховного Суда РФ, инструкций, положений, других актов министерств и ведомств и т.д.

Статистическая отчетность по рассмотрению уголовных и гражданских дел осуществляется под руководством председателя суда по утвержденным формам и в установленные сроки. Эта работа охватывает также сбор и обработку соответствующих сведений о деятельности нижестоящих судов.

Делопроизводство ведется в целях обеспечения качества всей судебной работы, оформления ее результатов, исполнения принятых решений. Отвечающие за эту работу лица следят за сохранностью судебной документации и движением дел в суде, ведут регистрационные журналы, учетные карточки и наряды установленной формы.

Рекомендуемые правовые источники

Конституция РФ – ст. 47.

Закон о судебной системе – ст. 20.

Закон о судостроительстве – ст. 10 и 30–39.

Закон о статусе судей – ст. 4.

Закон о Судебном департаменте – ст. 17–19.

УПК – ст. 15, 36–37, 40, 44, ч. 4 ст. 97, ст. 421 и 464.

ГПК – ст. 114, 115.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации» от 24 декабря 1993 г. № 13 (СППВС, с. 355—356).

Положение о судостроительстве РСФСР от 11 ноября 1922 г. (СУ, 1922, № 69, ст. 902).

Положение о судостроительстве РСФСР от 19 ноября 1926 г. (СУ, 1926, № 85, ст. 624).

Закон СССР «О судостроительстве СССР, союзных и автономных республик» от 16 августа 1938 г. (ВВСС, 1938, № 11).

Указ Президиума Верховного Совета СССР «Об образовании президиумов в составе Верховных Судов союзных и автономных республик, краевых, областных судов и судов автономных областей» от 14 августа 1954 г. (ВВСС, 1954, № 17, ст. 360).

Контрольные вопросы

1. Каково место судов среднего звена ветви гражданских судов общей юрисдикции в судебной системе?
2. Назовите основные этапы становления и развития среднего звена судов общей юрисдикции.
3. Каков порядок формирования и состав судов среднего звена?
4. Расскажите о полномочиях судов среднего звена.
5. Каковы особенности рассмотрения дел судом присяжных?
6. Расскажите о структуре суда среднего звена, порядке образования и полномочиях структурных подразделений суда.
7. Назовите полномочия председателя суда среднего звена.
8. Как организуется работа и какие должности есть в аппарате суда?
9. Расскажите о судебном надзоре за деятельностью нижестоящих судов.

Глава VII Военные суды

§ 1. Задачи военных судов и их место в российской судебной системе

У современных российских военных и гражданских судов много *общего*. И те, и другие входят в одну подсистему судов — как отмечено выше (см. § 3 гл. III учебника), в подсистему судов общей юрисдикции. Подобно всем правоохранительным органам и иным судам, в соответствии со ст. 1 Закона о безопасности, военные суды призваны участвовать в охране личности — ее прав и свобод, общества — его материальных и духовных ценностей, а также государства — его конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности.

Эта общая идея положена в основу Закона о военных судах, о чем свидетельствует сказанное в его ст. 4: "Основными задачами военных судов при рассмотрении дел являются обеспечение и защита: нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов человека и гражданина, юридических лиц и их объединений;

нарушенных и (или) оспариваемых прав и охраняемых законом интересов местного самоуправления;

нарушенных и (или) оспариваемых прав и охраняемых законом интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Как и иные органы судебной власти, военные суды наделяются основными полномочиями, свойственными данной ветви государственной власти (см. § 1 гл. III учебника). На них возложены отправление правосудия, проверка правомерности решений и действий должностных лиц, затрагивающих права и свободы военнослужащих и граждан, приравненных к ним, обеспечение исполнения приговоров и других судебных решений, участие в формировании судейского корпуса (военных судей) и содействие органам судейского сообщества в подсистеме военных судов.

Сближает военные и гражданские суды также установленная для них *равная обязанность* подчиняться в своей деятельности требованиям законности. Военные суды, как и все иные суды, должны неуклонно следовать предписаниям Конституции РФ и других федеральных законов. При разбирательстве конкретных гражданских и уголовных дел они руководствуются всеми другими принципами правосудия (см. § 3—15 гл. IV учебника), а равно одинаковыми для всех судов общей юрисдикции процессуальными правилами, установленными ГПК и УПК, без каких бы то ни было изъятий. К примеру, подсудимый в военном суде, как и подсудимый в гражданском суде, пользуется в полном объеме процессуальными правами, которые дают ему возможность защищаться от предъявленного обвинения. На него полностью распространяется действие презумпции невиновности, он вправе иметь приглашенного или назначенного защитника, представлять в свою защиту доказательства, заявлять ходатайства и отводы судьям и другим должностным лицам, ведущим производство по уголовному делу, высказывать свои суждения по поводу обвинительных доказательств или требований государственного обвинителя, обжаловать в вышестоящий суд приговор и иные решения суда и т. д.

Важно подчеркнуть и то, что по закону военные суды, как и гражданские, самостоятельны и никому не подотчетны. Об этом недвусмысленно сказано в ч. 2—4 ст. 5 Закона о военных судах:

"2. Судьи военных судов независимы и в своей деятельности по осуществлению правосудия никому не подотчетны.

3. Всякое вмешательство в деятельность судей военных судов по осуществлению правосудия недопустимо и влечет ответственность, предусмотренную федеральным законом.

4. Гарантии независимости судей, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами, не могут быть отменены или снижены в отношении судей военных судов".

Но наряду со сходством задач и полномочий военных и общих судов между ними существуют и *различия*. Они проявляются в ряде моментов. Во-первых, полномочия судебной власти, которыми наделяются военные суды, реализуются не всегда в том объеме, в каком это делают гражданские суды. Например, военные суды осуществляют правосудие в отношении далеко не всех граждан. Во-вторых, их деятельность по проверке правомерности действий и решений государственных органов и должностных лиц ограничена сравнительно узкими рамками — она распространяется лишь на органы военного управления и соответствующих должностных лиц. В-третьих, особенностью полномочий военных судов является то, что только они могут рассматривать и разрешать уголовные дела о преступлениях против во-

енной службы (неисполнение приказа, сопротивление начальнику или принуждение его к нарушению обязанностей военной службы, самовольное оставление части или места службы, дезертирство, нарушение правил несения боевого дежурства-, утрата военного имущества и т.д.).

Существенным фактором, влияющим на положение военных судов в российской судебной системе, является то, что они образуются и функционируют в специфических условиях войск, органов и формирований, где федеральным законом предусмотрена военная

служба'. Специфичность этих условий проявляется прежде всего в том, что в организации и функционировании военных структур на первом плане находится обеспечение безопасности Российской Федерации, необходимой боеспособности и боеготовности войск и формирований, поддержание воинской дисциплины и установленного порядка несения службы. С учетом этих и некоторых других обстоятельств дислокация войск и сил флота не связывается жестко с установленным законодательством национально-территориальным или административно-территориальным делением Российской Федерации. Сообразно с этим и строится система (подсистема) военных судов. В определенных случаях войска и силы флота могут находиться за пределами страны. Естественно, вместе с ними располагаются и военные суды.

Изложенные и некоторые другие факторы в значительной мере предопределяют *особенности организации и основ деятельности* военных судов.

Однако эти факторы не должны заслонять главного — российские военные суды являются неотъемлемой частью судов общей юрисдикции. Предусмотренный ст. 126 Конституции РФ судебный надзор за деятельностью военных судов в конечном счете осуществляет Верховный Суд РФ, который также надзирает за деятельностью гражданских судов. Это позволяет обеспечивать единообразное, а значит, и справедливое, применение закона как к обычным гражданам, так и к тем, которые одеты в военную форму.

Значение такого построения военных судов и определения их места в государственном механизме целесообразно оценивать с учетом сведений об иных подходах к роли и значению военных судов. В частности, с учетом того, что в России до 1917 г. и в ряде современных государств до настоящего времени военные суды считались и считаются частью армии, средством, с помощью которого военное командование достигает поставленные перед ним цели (судьи назначались и назначаются командирами или воинскими начальниками различных уровней, последние утверждали и утверждают приговоры, выступали и могут выступать в роли органа, проверяющего приговоры, высшие инстанции военных судов обособлялись и обособляются от соответствующих гражданских судов с подчинением военному ведомству и т.д.).

§ 2. Этапы развития военных судов

Современные военные суды по своей организации и содержанию деятельности — результат многолетнего и непростого развития. Они не сразу приобрели тот вид, который имеют в наши дни.

Было время, когда считалось само собой разумеющимся наделение воинских начальников теми функциями, которые сейчас от-

носятся к функциям судебной власти, и они могли не только обеспечивать дисциплину и боеспособность подчиненных, командовать ими, но и принимать решения о их виновности или невиновности в совершении преступлений и применении или неприменении к ним мер наказания, в том числе самых суровых. К примеру, в Воинском уставе, утвержденном Петром I в 1716 г., содержалось следующее поучение, адресованное воинским начальникам: "... лучше есть десять винных освободить, нежели одного невинного к смерти приговорить". Это поучение имело в виду условия не только военного, но и мирного времени.

Постепенно зрело понимание того, что в военной среде правосудие тоже должно быть отделено от управленческой деятельности (от командования). Процесс такого отделения шел весьма осторожно. В армии стали появляться должностные лица с полномочиями, очень сходными с судейскими, а затем и военные судьи. Как будет показано ниже (см. § 2 гл. XIII учебника), по Военно-судебному уставу 1867 г. в российской армии формировалась своя система судов, в которую входили полковые суды, военно-окружные суды и Главный военный суд. Они были поставлены в жесткую зависимость от военного командования: полковые судьи назначались командирами полков или воинскими начальниками, приравненными к ним, судьи военно-окружных судов — командующими военными округами, а судьи Главного военного суда — императором по представлению военного министра.

После октября 1917 г. система военных судов разделила участь всей российской судебной системы, которую Декрет о суде № 1 объявил упраздненной. В соответствии с этим Декретом предполагалось, что в армии, как и в гражданских условиях, правосудие будут вершить местные суды, избираемые полковыми советами или комитетами. Приказ Народного комиссариата по военным делам РСФСР "О фронтовых полковых (отрядных) местных судах (положение)" от 23 июля 1918 г. предусматривал, что эти суды должны рассматривать все уголовные дела, "по которым обвиняемому угрожает наказание не свыше пяти лет лишения свободы". Дела о более опасных преступлениях должны были передаваться в территориальные революционные трибуналы. Одновременно тот же комиссариат издал Приказ "О ротных товарищеских судах (положение)", которым устанавливался порядок формирования и деятельности судов подобного рода по разбирательству дел о

дисциплинарных проступках. С таких решений начинался эксперимент по созданию новых судебных органов для армии и флота.

Но этот эксперимент практически не был реализован. Обстановка того времени, характеризовавшаяся ожесточенной вооруженной борьбой за власть, требовала принятия особых мер по поддержанию боеспособности и дисциплинированности армии. Местные и товарищеские суды, создававшиеся в армейской среде, не были в состоя-

нии обеспечить меры такого рода. Не могли сделать это и территориальные революционные трибуналы, главной задачей которых было разбирательство дел о преступлениях, совершенных лицами, не состоявшими на военной службе.

Поэтому уже в середине 1918 г. в армии стали возрождаться чрезвычайные суды, начало внедрению которых еще до октября 1917 г. положило Временное правительство и которые получили наименование революционных военных трибуналов. Инициаторами такого возрождения были военное командование и игравшие в то время большую роль армейские политорганы. К концу 1918 г. произошло образование Революционного военного трибунала при Революционном военном совете Республики. В течение длительного времени трибуналы такого рода, присвоившие себе право применения суровых репрессий в отношении как военнослужащих, так и гражданских лиц, действовали, не имея никакой законодательной базы. Лишь в ноябре 1919 г. ВЦИК принял Декрет, утвердивший первое Положение о революционных военных трибуналах. Этот документ подтвердил их "ничем не ограниченное право в определении меры репрессии" и поставил в более жесткую зависимость от командования, политорганов и военной контрразведки.

В принципе с такими полномочиями революционные военные трибуналы существовали все годы гражданской войны и военной интервенции. По мере ослабления военной напряженности и после неоднократных корректировок законодательства эти суды утрачивали облик чрезвычайных органов. В ходе реформы 1922—1924 гг. они перестали именоваться революционными и вошли в состав единой судебной системы РСФСР.

По Положению о судостроительстве РСФСР 1922 г. в Верховном Суде РСФСР была образована Военная коллегия, которая и осуществляла непосредственно надзор за судебной деятельностью военных трибуналов. После образования в декабре 1922 г. Союза ССР, а в 1924 г. — Верховного Суда СССР Военная коллегия вошла в состав этого суда, и все военные трибуналы приобрели статус судов Союза ССР.

Принятое в 1926 г. первое общесоюзное Положение о военных трибуналах и военной прокуратуре закрепило за ними такой статус и наделило их полномочиями по рассмотрению дел о воинских и некоторых других преступлениях, подрывающих "крепость и мощь Рабоче-крестьянской Красной Армии".

Однако обычными военными судами они были недолго. Их активно использовали в качестве органов политических репрессий, которые осуществлялись с начала 30-х гг. до 1953 г. Постановлением ЦИК СССР "О рассмотрении дел о преступлениях, расследуемых НКВД СССР и его местными органами" от 10 июля 1934 г. Военной коллегии Верховного Суда СССР и военным трибуналам округов предписывалось разбирать дела о "преступлениях" как военных, так и гражданских "врагов народа". С 1 декабря 1934 г. им также пред-

писывалось делать это, пользуясь упрощенной процедурой (без предоставления подсудимым права иметь защитников, обжаловать приговор или просить о помиловании и т.д.). Жертвами произвола и беззакония стали, как известно, многие тысячи граждан.

С практикой тех лет было покончено в конце 1953 г., когда после существенного кадрового обновления Верховный Суд СССР и высшие инстанции военных трибуналов стали заниматься исправлением роковых ошибок прошлого. 25 декабря 1958 г. состоялось принятие нового Положения о военных трибуналах, которое почти полностью исключило из подсудности этих судов дела о преступлениях, совершенных лицами, не состоящими на военной службе, и однозначно предусмотрело, что они должны при отправлении правосудия руководствоваться теми же законами, что и все остальные суды. Этот акт в 1980 г. подвергся лишь некоторым уточнениям, не носившим принципиального характера, и в значительной мере действовал до июня 1999 г.

Существенный поворот в судьбе судов, именовавшихся военными трибуналами, произошел в 1992 г. Президиум Верховного Совета РФ своим Постановлением "О военно-судебных органах, дислоцированных на территории РСФСР" от 28 декабря 1991 г. включил Военную коллегию, бывшую до этого частью Верховного Суда СССР, в состав Верховного Суда РФ, а вместе с этим соответственно переподчинил все военные трибуналы, расположенные на территории Российской Федерации и в группах войск.

21 апреля 1992 г. в связи с очередным изменением и дополнением Конституции РСФСР решено военные трибуналы именовать впредь военными судами, хотя в целом система (подсистема) таких судов осталась по-прежнему трехзвенной. Она состояла из военных судов основного звена (суды армий, со-

единений, флотилий и гарнизонов), *среднего звена* (суды военных округов, флотов, групп войск и видов Вооруженных Сил РФ), а также *Военной коллегии Верховного Суда РФ*.

В том же году произведена корректировка основной задачи военных судов. В ч. 2 ст. 19 Закона РФ "Об обороне" от 24 сентября 1992 г. (в настоящее время этот Закон издан в новой редакции) устанавливалось: "Правовую защиту военнослужащих, рассмотрение гражданских и уголовных дел в Вооруженных Силах Российской Федерации осуществляют суды". Это была существенная переориентация деятельности военных судов. Она означала отказ от установки на то, что военные суды — это прежде всего органы, призванные осуществлять борьбу с преступлениями. На передний план выдвинута более широкая задача — *правовая защита военнослужащих*.

Значительной вехой в истории российских судов стало принятие 23 июня 1999 г. Федерального конституционного закона "О военных судах Российской Федерации". Этот Закон, отменив Положение о военных трибуналах 1980 г., еще в большей мере интегриро-

вал военные суды в систему судов общей юрисдикции, сблизил с судами гражданскими, предусмотрел гарантии их самостоятельности и независимости при отправлении правосудия, в том числе от военного командования и его органов.

§ 3. Подведомственность военных судов

Круг дел, отнесенных к ведению военных судов, т.е. *подведомственных этим судам*, предопределяется преимущественно персональными свойствами (признаками, особенностями) лиц, права и законные интересы которых ставятся под охрану военных судов, либо лиц, привлекаемых к ответственности (уголовной или административной) по приговорам (постановлениям) этих судов. Свойством (признаком, особенностью) такого рода является принадлежность лица

к военнослужащим,

к тем, кто приравнивается к ним (граждане, проходящие военные сборы, а иногда и прошедшие такие сборы либо уволенные или уволившиеся с военной службы),

либо к тем, кто связан с военнослужащими или воинскими структурами (при определенных правовых актах условиях — члены семей военнослужащих, а также вольнонаемные, работающие в воинских частях или учреждениях).

Данное обстоятельство требует ясного представления о том, кого следует считать военнослужащими. Содержание понятия данной категории государственных служащих Закон о военных судах четко не раскрывает. Не раскрывается оно исчерпывающе и в других законодательных актах, регламентирующих судостроительство, привлечение к уголовной или административной ответственности, а равно разбирательство гражданских дел. В настоящее время о нем можно судить по сказанному в двух законах — "О статусе военнослужащих" от 27 мая 1998 г. и "О воинской обязанности и военной службе" от 28 марта 1998 г. В ч. 1—3 ст. 2 ("Военная служба. Военнослужащие") последнего из них говорится:

"1. Военная служба — особый вид государственной службы, выполняемой гражданами в Вооруженных Силах Российской Федерации, а также в пограничных войсках Федеральной пограничной службы Российской Федерации, во внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации, в Железнодорожных войсках Российской Федерации, войсках Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации, войсках гражданской обороны..., инженерно-технических и дорожно-строительных формированиях при федеральных органах исполнительной власти..., Службе внешней разведки Российской Федерации, органах Федеральной службы безопасности Российской Федерации, органах Федеральной пограничной службы Российской Федерации, федеральных органах правительственной связи и информации, федеральных органах государственной охраны, федеральном органе обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти Российской Федерации... и создаваемых на военное время специальных формированиях.

2. Граждане проходят военную службу по призыву, а также в добровольном порядке (по контракту).

3. Граждане, проходящие военную службу, являются военнослужащими и имеют статус, устанавливаемый федеральным законом..."

В соответствии с этим Законом (ст. 46) военнослужащим присваиваются воинские звания от рядового (матроса) до Маршала Российской Федерации.

С учетом этих сведений и следует рассматривать предписания ч. 1 ст. 7 Закона о военных судах относительно того, какие *конкретные категории дел* могут рассматриваться военными судами.

К первой из них (п. 1 ч. 1 ст. 7 Закона) отнесены *гражданские и административные дела о защите нарушенных и (или) оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих либо граждан, проходящих военные сборы, от действий (бездействий) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений*. Другими словами, речь идет о защите в военных судах военнослужащих и лиц, которые проходят военные сборы, от исходящих от военных органов и должностных лиц незаконных действий и решений. К данной категории дел можно отнести также дела (см. ч. 2 ст. 7 Закона),

возникающие в связи с жалобами *граждан, переставших быть военнослужащими (уволенных с военной службы) или окончивших прохождение военных сборов*, на незаконные действия (решения) военных органов управления или должностных лиц, при условии, что обжалуемые действия (решения) состоялись в период прохождения такими гражданами военной службы либо сборов.

По правилам гражданского судопроизводства военные суды могут рассматривать также заявления военных прокуроров о несоответствии закону правовых актов (индивидуальных или нормативных), изданных органами военного управления, воинскими частями и учреждениями. Об этом прямо сказано в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону" от 27 апреля 1993 г. № 5.

Вторую категорию дел, подведомственных военным судам, образуют уголовные *дела о преступлениях, совершенных, как правило, военнослужащими или лицами, проходящими военные сборы* (п. 2 ч. 1 ст. 7 Закона). Эти дела составляют основную массу дел, рассматриваемых судами такого рода. Но это не значит, что в них подсудимыми могут быть только военнослужащие или лица, проходя-

щие военные сборы. В качестве подсудимых перед военными судами довольно часто предстают и *невоеннослужащие*. Такое считается законным в случаях, когда речь идет:

- о групповых преступлениях, если хотя бы один из подсудимых является военнослужащим;
- о нескольких преступлениях, если хотя бы одно из них подсудно военному суду;
- о преступлениях, совершенных во время прохождения военной службы или военных сборов лицами, уволившимися с военной службы или прекратившими исполнять обязанности, связанные с военными сборами;
- о всех преступлениях, совершаемых в местностях, где в силу исключительных обстоятельств не действуют общие суды.

Одновременно с рассмотрением уголовных дел военные суды, естественно, могут рассматривать *иски о возмещении вреда, причиненного преступлением*. Такие иски могут быть заявлены в военном суде независимо от того, кому причинен вред (гражданскому лицу или военнослужащему) и является ли причинителем такого вреда военнослужащий.

Закон о военных судах (ч. 6 и 7 ст. 7) относит к ведению этих судов также принятие решений по *вопросам, возникающим при производстве по уголовным делам на досудебных стадиях процесса*. Они рассматривают жалобы на применение лицами, производящими дознание, следователями или прокурорами заключения под стражу в качестве меры пресечения, а равно на продление этими должностными лицами сроков содержания под стражей в отношении военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы, а также жалобы на действия (бездействие) военных прокуроров и принятые ими решения по делам, расследуемым в отношении военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы. На них возложено и разбирательство дел и материалов, связанных с ограничениями конституционных свобод и прав на тайну переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, на неприкосновенность жилища.

Особые правила установлены для подведомственности *военных судов, находящихся вместе с российскими войсками за пределами России*. Их содержание в значительной мере определяется международными договорами Российской Федерации.

Подобные договоры заключены с рядом государств СНГ, где по тем или иным причинам находятся российские воинские формирования.

Общее положение, лежащее в их основе, заключается в признании того, что *лица, входящие в состав российских воинских формирований* (об этом понятии см. ниже в данном параграфе учебника), должны нести уголовную ответственность не по российским законам, а по законам государства, на территории которого находится

данное формирование. Соответственно дела о совершенных ими преступлениях подлежат рассмотрению в *местных судах*.

Но это общее положение *не распространяется* на случаи, когда названные лица совершают:

- преступления в местах дислокации российских воинских формирований,
- преступления против Российской Федерации или против лиц, входящих в состав российских воинских формирований,
- воинские преступления (ст. 331—352 УК),
- а также совершают преступления во время исполнения должностных либо специальных обязанностей.

Дела о всех перечисленных преступлениях подсудны *россиис-ким военным судам*.

В качестве примера такого решения вопроса может послужить Соглашение между Российской Федерацией и Республикой Таджикистан по вопросам юрисдикции и взаимной правовой помощи по делам, связанным с пребыванием воинских формирований Вооруженных Сил Российской Федерации на территории Республики Таджикистан (Москва, 21 января 1997 г.). В его ст. 3 предусмотрено, что "Российская Сторона осуществляет свою юрисдикцию в местах дислокации воинских формирований и, кроме того, вне пределов их дислокации в отношении лиц, входящих в состав воинских формирований, при совершении ими противоправных деяний в связи с исполнением обязанностей военной службы, а также в отношении Российской Федерации или ее граждан. На все остальные случаи распространяется юрисдикция Таджикистанской Стороны, применяется ее законодательство и действуют ее компетентные органы".

При этом в ст. 1 Соглашения четко определяется понятие "*лица, входящего в состав воинских формирований*". К ним отнесены:

- военнослужащие, проходящие службу в воинских формированиях;
- гражданский персонал, работающий по найму в воинских формированиях;
- лица, командированные в воинские формирования;
- члены семей военнослужащих и гражданского персонала воинских формирований (супруги, дети, родители, а также другие лица, проживающие совместно с ними и находящиеся на их иждивении).

Примерно таким же образом решены вопросы подсудности российским военным судам уголовных дел о преступлениях, совершаемых персоналом космодрома "Байконур" и членами их семей (см. ч. 2 п. 6.12 Договора аренды комплекса "Байконур" между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан, заключенного в Москве 10 декабря 1994 г. и вступившего в силу 25 сентября 1995 г.), а также аналогичные вопросы, возникающие в условиях других государств СНГ.

К третьей категории дел, подведомственных военным судам, отнесены дела об административных правонарушениях, совершен-

ных военнослужащими или гражданами, проходящими военные сборы (п. 3 ч. 1 ст. 7 Закона).

Для характеристики подведомственности военных судов существенно также то, что в тех случаях, когда они функционируют в соответствии с международными договорами на территории других государств, к их ведению могут быть отнесены и любые гражданские, уголовные и административные дела, которые в нормальных условиях должны рассматриваться гражданскими судами общей юрисдикции.

§ 4. Основы организации и подсудности военных судов

Система (подсистема) военных судов, как отмечалось выше (см. § 1 данной главы учебника), строится с учетом организации и дислокации войск и других воинских структур. Подобно системе (подсистеме) гражданских судов общей юрисдикции она тоже состоит из *трех* звеньев.

Основное звено образуют *гарнизонные военные суды*. Им подсудно по первой инстанции подавляющее большинство уголовных, гражданских и административных дел, подведомственных военным судам.

Из числа уголовных дел такого рода они должны рассматривать по первой инстанции *все дела, кроме тех, которые подсудны военным судам среднего звена и Военной коллегии Верховного Суда РФ*. Им также приходится принимать решения по большинству вопросов, возникающих при производстве по уголовным делам на досудебных стадиях процесса.

Законом о военных судах (ст. 22) гарнизонные суды уполномочены пересматривать свои вступившие в силу решения, приговоры, определения и постановления по вновь открывшимся обстоятельствам.

По первой инстанции разбирательство конкретного дела в этом суде, как и в гражданском районном суде, может осуществляться единолично судьей-профессионалом или коллегиально — судьей-профессионалом и двумя народными заседателями. Выбор состава суда производится по правилам, которые установлены для районных судов (см. § 6 гл. IV и § 3 гл. V учебника).

Состоят военные суды этого уровня обычно из председателей и нескольких судей, а также из аппаратов судов, выполняющих вспомогательные функции. Полномочия председателей весьма сходны с полномочиями председателей районных судов, о которых сказано выше (см. § 3 гл. V учебника). В судах с большим объемом работы могут быть введены должности заместителей председателей. В военных судах этого уровня имеются также народные заседатели, участвующие в коллегиальном разбирательстве уголовных и гражданских дел в случаях, предусмотренных УПК и ГПК.

. Среднее звено военных судов образуют *окружные (флотские) военные суды*. Их общее количество зависит в основном от числа соответствующих военных структурных образований этого уровня (военных округов, флотов), каждое из которых располагается на территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации. На них возлагается выполнение функций первой, второй (кассационной) судебных инстанций, а также судебной инстанции, призванной осуществлять проверку законности и обоснованности приговоров и иных судебных решений в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Окружные (флотские) военные суды уполномочены рассматривать:

- *по первой инстанции* — *уголовные дела* о преступлениях, за совершение которых может быть назначено наказание в виде лишения свободы на срок свыше 15 лет, пожизненного лишения свободы или смертной казни, а также *гражданские дела*, связанные с государственной тайной (ч. 1 ст. 14 Закона);
- *в качестве второй (кассационной) инстанции* — дела по кассационным жалобам и (или) протестам на *не вступившие в силу* решения, приговоры, определения и постановления гарнизонных военных судов, принятые ими в первой инстанции (ч. 2 ст. 14 Закона);
- дела по так называемым *надзорным протестам* (см. § 3 гл. VI учебника) на *вступившие в силу* решения, приговоры, определения и постановления гарнизонных военных судов, а также определения и постановления, принятые окружным (флотским) военным судом во второй инстанции (ч. 3 ст. 14 Закона);

• дела о *проверке по вновь открывшимся обстоятельствам* законности и обоснованности вынесенных ими самими решений, приговоров, определений и постановлений, *вступивших в силу* (ч. 4 ст. 14 Закона).

Военный суд среднего уровня состоит из председателя, его заместителей (в крупных судах допускается введение и должности первого заместителя), других судей. Основные структурные подразделения этих судов — *президиумы*, а также образуемые с учетом объема работы конкретного суда и количества назначенных в него судей *судебные коллегии* и (или) *судебные составы*.

Президиум образуется в составе председателя данного суда, его заместителей — председателей судебных коллегий и (или) судебных составов. На него возлагается:

• рассмотрение гражданских, административных и уголовных дел по протестам на вступившие в силу решения, приговоры, определения и постановления гарнизонных военных судов, а также на определения и постановления, принятые во второй инстанции судеб-

ной коллегией или судебным составом данного окружного (флотского) военного суда;

• рассмотрение вопросов организации работы и осуществление координации работы судебных коллегий и судебных составов;

• утверждение председателей судебных коллегий и судебных составов по представлению председателя суда;

• определение численности судебных коллегий и судебных составов по представлению председателя суда;

• рассмотрение вопросов организации работы аппарата суда, утверждение по представлению председателя суда структуры и штатного расписания аппарата суда, численности его работников и положения об аппарате суда.

Заседание президиума правомочно, если на нем присутствует более половины его членов. Решения принимаются большинством -голосов присутствующих на заседании членов президиума.

Основные функции *судебной коллегии* и (или) *судебного состава* окружного (флотского) военного суда определены в ст. 18 Закона о военных судах. К ним отнесено разбирательство:

в первой инстанции дел, отнесенных к подсудности окружного (флотского) военного суда;

дел по жалобам и протестам на не вступившие в силу решения, приговоры, определения и постановления гарнизонных военных судов, принятые ими в первой инстанции;

дел о проверке по вновь открывшимся обстоятельствам законности и обоснованности вынесенных ими самими решений, приговоров, определений и постановлений, вступивших в силу.

При разбирательстве конкретных дел по первой инстанции окружной (флотский) военный суд может состоять:

по гражданским или административным делам — из одного или трех судей;

по уголовным делам — из трех судей-профессионалов, одного судьи-профессионала и двух народных заседателей либо из судьи-профессионала и двенадцати присяжных заседателей.

Рассмотрение кассационных жалоб и (или) протестов на решения, приговоры, определения и постановления гарнизонных судов осуществляется коллегиями, состоящими из трех судей окружного (флотского) военного суда.

Права и обязанности *у председателя военного суда среднего звена* в основном те же, что и у председателей аналогичных гражданских судов общей юрисдикции (см. § 4 гл. VI учебника). Во многом похожи военные суды на соответствующие гражданские суды своими вспомогательными аппаратами и организацией работы (см. § 6 гл. V и ниже в данной главе учебника). Основное отличие заключается, пожалуй, в том, что администраторы, консультанты, секретари и некоторые другие работники должны быть военнослужащими.

Высшей судебной инстанцией по отношению ко всем военным судам является Верховный Суд РФ, в составе которого образуется, как отмечалось выше, Военная *коллегия*.

Эта коллегия тоже уполномочена выполнять функции всех судебных инстанций:

В качестве суда *первой инстанции* она рассматривает:

• гражданские дела об оспаривании ненормативных актов Президента РФ, нормативных актов Правительства РФ, Министерства обороны РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, в тех случаях, когда такие акты касаются прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

• уголовные дела о преступлениях, в совершении которых обвиняется судья военного суда, если им заявлено соответствующее ходатайство, а также иные уголовные дела о преступлениях особой сложности или особого общественного значения, которые Военная коллегия *вправе принять к своему производству при наличии ходатайства обвиняемого*,

В роли суда *второй (кассационной) инстанции* она выступает по отношению к военным судам среднего звена, а в роли *инстанции, проверяющей законность и обоснованность вступивших в законную силу приговоров и иных судебных решений*, — по отношению ко всем военным судам. Она вправе также проверять свои вступившие в силу приговоры и решения по вновь открывшимся обстоятельствам.

Для разбирательства дел в Военной коллегии допускается образование различных составов суда:

• по первой инстанции гражданское или административное дело может рассматриваться единолично судьей или коллегией, состоящей из трех судей, а уголовное дело — коллегией, состоящей из судьи и двух народных заседателей или трех судей, либо судом присяжных (один судья и двенадцать присяжных заседателей);

• при рассмотрении дела в качестве кассационной инстанции или инстанции, проверяющей законность и обоснованность вступивших в силу приговоров и иных судебных решений, образуется коллегия из трех судей.

Законность и обоснованность не вступившего в силу решения по гражданскому делу или приговора, постановленного по первой инстанции Военной коллегией, проверяется Кассационной коллегией Верховного Суда РФ. Законность и обоснованность приговора или иного судебного решения Военной коллегии в предусмотренных законом случаях может быть проверена Президиумом Верховного Суда РФ. Полномочия *Председателя Военной коллегии*, который одновременно является и одним из заместителей Председателя Верховного Суда РФ, во многом похожи на полномочия других председателей судебных коллегий и заместителей Председателя Верховного Суда РФ (см. § 5 следующей главы учебника).

Статус военных судей всех уровней в основном определен Законом о статусе судей (см. гл. XII учебника). Но есть и некоторые особенности, обусловленные отмеченной выше спецификой организации и деятельности военных судов: кандидаты на должности военных судей сдают квалификационные экзамены комиссиям при военных судах округов, флотов, видов и групп войск; военный судья, в отличие от судьи гражданского суда, не может оставаться в своей должности по достижении предельного возраста для пребывания на военной службе; кандидат на должность военного судьи может иметь пятилетний стаж службы в офицерской должности и т.д. (подробнее см. ст. 26—31 Закона о военных судах).

В военных судах всех уровней образуются *аппараты*, выполняющие вспомогательные функции (администраторы судов, помощники председателей судов или судей, начальники канцелярий, секретари судебных заседаний, советники, консультанты, главные специалисты, ведущие специалисты, специалисты других категорий и т.д.). Их штатная численность и структура прямо зависят от количества судей в конкретном суде, объема работы и выполняемых функций. Руководят работой аппаратов председатели соответствующих судов, несущие ответственность за организационное обеспечение их деятельности. Значительную роль в выполнении данной правоохранительной функции в отношении всех военных судов призвано играть Главное управление обеспечения деятельности военных судов Судебного департамента при Верховном Суде РФ (см. § 3 гл. XIV учебника).

Рекомендуемые правовые источники

Закон о судебной системе — ст. 4 и 22.

Закон о военных судах — ст. 1—28, 33 и 34.

Закон о судебных приставах — ст. 5, 6 и ч. 2 ст. 9.

Федеральный закон "О воинской обязанности и военной службе" от 28 марта 1998 г. — ч. 1—3 ст. 2 (СЗ РФ, 1998, № 13, ст. 1475; № 30, ст. 3613).

Федеральный закон "О статусе военнослужащих" от 27 мая 1998 г. — ч. 1 и 2 ст. 2 (СЗ РФ, 1998, № 22, ст. 2331).

Закон РФ "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" от 27 апреля 1993 г. — ч. 5 ст. 4 (ВВС, 1993, № 19, ст. 685; СЗ РФ, 1995, № 51, ст. 4970).

Указ Президента РФ "Об исчислении стажа работы для кандидатов в судьи военных судов" от 13 марта 1995 г. (СЗ РФ, 1995, № 12, ст. 1031).

Распоряжение Президента РФ "О вопросах защиты прав и интересов российских граждан за пределами Российской Федерации" от 30 ноября 1992 г. — п. 5 (ВВС, 1992, № 49, ст. 2955).

Договор аренды комплекса "Байконур" между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан — ч. 6.12 ст. бич. 10.1 и 10.2 ст. 10 (СЗ РФ, 1998, № 35, ст. 4369).

Постановление Пленума Верховного Суда РФ "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону" от 27 апреля 1993 г. № 5 — п. 1 (СППВС, с. 142).

Постановление Пленума Верховного Суда РФ "О некоторых вопросах, связанных с применением статей 23 и 25 Конституции Российской Федерации" от 24 декабря 1993 г. № 13 — п. 1 и 2 (СППВС, с. 355—356).

Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР "О военно-судебных органах, дислоцированных на территории РСФСР" от 28 декабря 1991 г. (ВВС, 1992, № 2, ст. 68).

Постановление Президиума Верховного Совета РФ "О военных трибуналах" от 13 января 1992 г. (ВВС, 1992, № 7, ст. 305).

Положение о военных трибуналах, утвержденное Законом СССР от 25 июня 1980 г. (ВВСС, 1980, № 27, ст. 546).

Приказ Народного комиссариата по военным делам РСФСР "О фронтовых полковых (отрядных) местных судах (положение)" от 23 июля 1918 г. (СУ, 1918, № 55, ст. 612).

Приказ Народного комиссариата по военным делам РСФСР "О ротных товарищеских судах (положение)" от 23 июля 1918 г. (СУ, 1918, № 55, ст. 613).

Положение о Революционном военном трибунале, утвержденное декретом ВЦИК от 20 ноября 1919 г. (СУ, 1919, № 58, ст. 549).

Положение о военных трибуналах и военной прокуратуре, утвержденное ЦИК и СНК СССР 20 августа 1926 г. — ст. 1—10 (СЗ РФ, 1926, № 57, ст. 413).

Контрольные вопросы

1. В чем сходство и различие военных и гражданских судов?
2. Назовите основные вехи в развитии российских военных судов.

3. Определите круг лиц, относящихся к военнослужащим.
4. Какие гражданские дела подведомственны военным судам?
5. Какие уголовные дела подведомственны военным судам?
6. Какими полномочиями судебной власти (помимо полномочия по отправлению правосудия по гражданским и уголовным делам) наделены военные суды?
7. Как разграничивается подсудность военных судов различных звеньев?

Глава VIII

Верховный Суд Российской Федерации

§ 1. Верховный Суд РФ – высший судебный орган судов общей юрисдикции

"Верховный Суд Российской Федерации, — говорится в ст. 126 Конституции РФ, — является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики".

Другими словами, данный суд призван выполнять по меньшей мере три основные социальные функции, реализация которых определяет его роль и место в судебной системе Российской Федерации и системе других органов государственной власти:

— выполнение задач, которые возлагаются на него как на высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции;

— осуществление в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебного надзора за деятельностью таких судов;

— дача разъяснений по вопросам судебной практики.

Каждая из этих функций имеет конкретное содержание, которое будет раскрыто детально в последующих параграфах данной главы учебника. Здесь в связи с общей характеристикой Верховного Суда РФ и его положения в судебной системе и в целом в государстве достаточно отметить, что первая из названных функций этого суда проявляется в том, что он наделен полномочием рассматривать по существу (по первой инстанции) наиболее сложные и ответственные гражданские и уголовные дела, которые отнесены к ведению *судов общей юрисдикции*.

К судам такого рода можно было бы отнести суды, уполномоченные рассматривать обычные, не требующие специальных процедур и особого подхода дела (практически это все судебные дела, кроме тех, что отнесены к ведению Конституционного Суда РФ и арбитражных судов).

Но положение высшего судебного органа требует еще того, чтобы он проверял законность и обоснованность приговоров и иных судебных решений всех возглавляемых им судов (гражданских и военных). За ним окончательное слово по конкретным судебным делам, рассмотренным гражданскими и военными судами, в первую очередь

теми, которые относятся к судам среднего уровня. "Верховный Суд Российской Федерации, — говорится в ч. 4 ст. 19 Закона о судебной системе, — является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к верховным судам республик, краевым (областным) судам, судам городов федерального значения, судам автономной области и автономных округов, военным судам военных округов, флотов...".

Вторая из названных функций Верховного Суда РФ тесно связана с первой. Осуществлять судебный надзор за деятельностью судов — это значит, прежде всего, выявлять и исправлять допускаемые ими ошибки. Как подчеркнуто в Конституции РФ, делаться это должно только в *процессуальных формах*, т.е. с соблюдением установленных законом правил судопроизводства, а не произвольно. Выполнение данного требования — важное средство, призванное обеспечивать независимость судов общей юрисдикции, законность и обоснованность принимаемых ими решений.

Третья функция тоже не изолирована от других. Осуществление ее позволяет Верховному Суду РФ активно влиять в нужном направлении на практику применения конкретных законов не только судами, но и другими органами государственной власти, общественными объединениями, должностными лицами. Разъяснения, даваемые Пленумом этого Суда, опираются на обобщенную практику судов по применению конкретных законов, отражают ее суть и дают ориентиры для правильного применения соответствующих законов в будущем.

Наряду с названными функциями Верховный Суд РФ имеет также предоставленное ему ст. 104 Конституции РФ право законодательной инициативы. Это важное средство обратной связи нашего законодателя с практикой применения издаваемых им законов. Именно на практике выявляются как достоинства законов и других правовых актов, так и их недостатки. Верховный Суд РФ — один из органов, который располагает обширной информацией о том, как действуют законы, в чем трудности и недостатки их применения. Опираясь на такую информацию, он способен активно содействовать законотворчеству, привлекая внимание к пробелам и иным недостаткам действующего законодательства. Влиять на содержание действующего законодательства ему дает возможность и предоставленное ст. 125 Конституции РФ право обращаться в Конституционный Суд РФ с запросами о соответствии конституционным предписаниям федеральных законов и иных нормативных актов.

§ 2. Основные этапы истории Верховного Суда РФ

В феврале 1993 г. отмечалась торжественная дата — 70 лет со дня образования Верховного Суда РФ. Необходимо отметить, что

это — дата фактического образования. Юридическое же решение о том, что в Российской Федерации должен быть свой Верховный Суд, состоялось несколько раньше — в ноябре 1922 г. До этого в России не было органа, именованного Верховным Судом. До октября 1917 г. функции высшего судебного органа выполнялись учреждением, называвшимся Правительствующим сенатом (о нем см. § 2 гл. XIII учебника).

В ноябре 1917 г. Декретом о суде № 1 этот орган был упразднен без создания какого-либо аналогичного учреждения. Судостроительные акты первых лет советской власти основное внимание уделяли организации и деятельности местных судов и судов чрезвычайных (революционных и военно-революционных трибуналов). Изложенный в Декрете о суде № 3 (июль 1918 г.) замысел о создании единого для всей республики Кассационного суда в Москве в то время практически реализован не был.

В период гражданской войны и иностранной военной интервенции высшими судами в РСФСР считались Верховный трибунал при ВЦИК, действовавший как суд первой инстанции по важнейшим делам, и существовавший наряду с ним Кассационный трибунал при ВЦИК — кассационная инстанция для революционных трибуналов. Кроме того, до 1921 г. действовали: Революционный военный трибунал при Реввоенсовете Республики, Главный железнодорожный военно-революционный трибунал при Народном комиссариате путей сообщения. Эти органы возглавляли системы соответствующих трибуналов. Но высшего судебного органа, возглавлявшего систему всех судов, до 1922 г. создано не было.

Отсутствие высшего судебного органа приводило к разобщенности в деятельности всех судов, не позволяло складываться единой судебной практике. Обеспечению этого единства в некоторой степени послужило создание после слияния Верховного трибунала с Кассационным трибуналом Отдела высшего судебного контроля в составе Народного комиссариата юстиции РСФСР, который получил право пересмотра дел в порядке надзора в отношении народных судов, советов народных судей и революционных трибуналов. Однако практически этот орган так и не стал руководящим и надзорным центром для всех судов, хотя и сыграл свою роль в деле установления единой судебной практики в республике.

Лишь по Положению о судостроении РСФСР 1922 г. вместо Верховного трибунала при ВЦИК и Высшего судебного контроля при НКЮ РСФСР был организован Верховный Суд РСФСР. В его компетенцию входило осуществление надзора за судебной деятельностью всех судов республики. Он рассматривал дела по кассационным жалобам и протестам на решения губернских судов и был судом первой инстанции по важнейшим гражданским и уголовным делам. Судьи Верховного Суда РСФСР утверждались Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом.

К 1924 г. Верховный Суд РСФСР действовал в составе: 1) Президиума; 2) Пленарного заседания; 3) Кассационных коллегий по уголовным и гражданским делам; 4) Судебной коллегии; 5) Военной и Военно-транспортной коллегии; 6) Дисциплинарной коллегии. Отделения Верховного Суда были образованы в автономных республиках и областях РСФСР.

После создания в 1924 г. Верховного Суда СССР структура Верховного Суда РСФСР изменилась, поскольку из него в состав союзного суда были переданы Военная и Военно-транспортная коллегии.

Компетенция Верховного Суда РСФСР подробно регламентировалась Положением о судостроении РСФСР 1926 г. В нем, в частности, отмечалось, что Пленарное заседание Верховного Суда ведает истолкованием законов по всем вопросам судебной практики в области процессуального и материального права. Это значительно повысило роль Верховного Суда в выработке единой судебной практики на территории РСФСР.

Существенное влияние на организацию и деятельность Верховного Суда РСФСР оказал Закон о судостроении СССР 1938 г. В нем было указано, что Верховный Суд РСФСР является высшим судебным органом республики. На него возлагался надзор за судебной деятельностью всех судов Российской Федерации. Изменился порядок выборов судей и народных заседателей Верховного Суда РСФСР. Он стал таким, каким мы имели его до недавнего времени. Изменилась и структура Суда: из его состава были исключены специальные коллегии, Президиум и Пленум. Верховный Суд стал действовать только в составе Коллегии по уголовным делам и Коллегии по гражданским делам, что, безусловно, снижало его значение. В этом же Законе в угоду централистским тенденциям построения судебной системы было указано на то, что Верховному Суду не предоставляется права давать руководящие разъяснения по вопросам применения законодательства.

Президиум Верховного Суда РСФСР восстановлен Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 августа 1954 г. На него было возложено рассмотрение дел в порядке надзора.

После принятия Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроении на их базе в октябре 1960 г. был принят Закон о судостроении РСФСР, который в настоящее время действует в редакции от 8 июля 1981 г. (с изменениями и дополнениями). Этот Закон разрешил многие вопросы, связанные с организацией и деятельностью Верховного Суда РФ в его современном виде.

Распад Союза ССР в декабре 1991 г., а вместе с ним и существовавшей до этого судебной системы не мог не отразиться на организации и полномочиях Верховного Суда РФ. Это проявилось, в частности, в

том, что уже 28 декабря того же года Президиум Верховного Совета РСФСР принял Постановление "О военно-судебных органах, дислоцированных на территории РСФСР", которым в со-

ставе данного Суда образована Военная коллегия, осуществляющая непосредственно надзор за судебной деятельностью всех военных судов, действующих в составе Вооруженных Сил РФ.

Принятие Конституции РФ 1993 г. тоже отразилось на Верховном Суде РФ. Были несколько уточнены его основные функции (см. ст. 120) и изменен порядок формирования. Судей этого суда теперь назначает Совет Федерации по представлению Президента РФ. Первая группа членов Верховного Суда РФ с соблюдением такого порядка назначена в июне 1994 г.

§ 3. Судебные полномочия Верховного Суда РФ

Как уже отмечалось выше, Верховному Суду РФ принадлежат широкие полномочия по судебному разбирательству уголовных и гражданских дел. Он рассматривает в пределах своей компетенции дела в качестве суда второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, а в случаях, предусмотренных федеральным законом — также в качестве суда первой инстанции.

Такие широкие полномочия вызывают к жизни различные формы судебной деятельности, которые осуществляются структурными подразделениями Верховного Суда РФ. Значительное место в деятельности Верховного Суда РФ занимает рассмотрение уголовных и гражданских дел по *первой инстанции*. Как известно, Верховный Суд, как и все вышестоящие суды, вправе изъять, *соблюдая отмеченные выше (см. § 6 гл. VII и § 1 гл. VI учебника) условия*, из нижестоящих судов уголовное и гражданское дело и рассмотреть его по первой инстанции самостоятельно. Такое решение Верховного Суда закон связывает с особой сложностью дела или его особым общественным значением. Кроме дел, принятых к рассмотрению Верховным Судом по собственной инициативе, ему подсудны и дела, принятые к производству по инициативе Генерального прокурора РФ или его заместителей, а также, как отмечено выше, некоторые дела, подведомственные военным судам. Он также должен рассматривать по первой инстанции дела, по которым к уголовной ответственности привлекаются судьи, при условии, что они настаивают на том, чтобы их судил Верховный Суд РФ.

В отличие от уголовно-процессуального гражданского процессуальное законодательство более четко дает перечень дел, рассматриваемых Верховным Судом РФ по первой инстанции. К ним относятся дела (ст. 116 ГПК):

- об оспаривании ненормативных актов Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ;
- об оспаривании нормативных актов федеральных министерств и ведомств, касающихся прав и свобод граждан;
- об оспаривании постановлений о прекращении полномочий судей;
- о приостановлении и прекращении деятельности общероссийских и международных общественных объединений;
- об оспаривании решений и действий (бездействия) Центральной избирательной комиссии РФ по подготовке и проведению референдума Российской Федерации, выборов Президента РФ и депутатов Федерального Собрания (за исключением решений, принимаемых по жалобам на решения и действия окружных избирательных комиссий);
- по разрешению споров, переданных ему Президентом РФ в соответствии со ст. 85 Конституции РФ, между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Рассмотрение дел по первой инстанции в Верховном Суде РФ производится по общим правилам гражданского и уголовного судопроизводства. Постановленные при этом приговоры и решения вступают в законную силу немедленно после их вынесения.

Верховный Суд РФ, являясь *кассационной инстанцией* для гражданских и военных судов среднего звена, рассматривает дела по кассационным жалобам и протестам прокуроров на не вступившие в законную силу приговоры, решения и определения верховных судов республик, краевых, областных судов, городских судов Москвы и Санкт-Петербурга, судов автономной области и автономных округов, а также окружных (флотских) военных судов. Он также является кассационной инстанцией, проверяющей законность и обоснованность приговоров и иных решений, постановляемых судебными коллегиями самого Верховного Суда РФ.

Возглавляя систему гражданских и военных судов общей юрисдикции, Верховный Суд РФ является *высшей надзорной инстанцией*. В надзорном порядке он рассматривает дела по протестам в порядке судебного надзора на вступившие в законную силу приговоры, решения, определения и постановления.

Проверка Верховным Судом РФ дел в порядке кассационного и надзорного производства служит важной гарантией защиты прав и интересов участников процесса, неукоснительного соблюдения законности досудебного производства и осуществления судебного разбирательства.

Еще одним важным полномочием Верховного Суда РФ является рассмотрение дел *по вновь открывшимся обстоятельствам*. Такая проверка допускается, как правило, тогда, когда обнаруживаются новые, неизвестные при предшествующем разбирательстве дела обстоятельства, из которых вытекает незаконность и необоснованность данного решения.

Рассматривая дела в кассационном порядке, порядке надзора или по вновь открывшимся обстоятельствам, Верховный Суд РФ путем отмены или изменения попавших в его поле зрения судебных решений способствует устранению допущенных в них ошибок, обе-

спечивает тем самым единообразие судебной практики, неуклонное соблюдение требований законности не только судами, но и другими государственными органами, охраняет права и законные интересы граждан.

§ 4. Порядок формирования Верховного Суда РФ, его состав и структура

В соответствии с ч. 1 ст. 128 Конституции РФ судьи Верховного Суда РФ назначаются Советом Федерации Федерального Собрания по представлению Президента РФ. В состав назначаемых судей входят Председатель Суда, его заместители, члены Суда и народные заседатели. По Закону о статусе судей срок полномочий профессиональных судей не ограничивается. Срок полномочий народных заседателей — 5 лет.

Судьями Верховного Суда РФ могут быть граждане Российской Федерации, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее 10 лет. Они должны иметь и соответствующий жизненный опыт (быть не моложе 35 лет), а также отвечать высоким нравственным требованиям. Судья, впервые назначенный на должность, приносит присягу. Делается это в торжественной обстановке на собрании судей Верховного Суда РФ перед Государственным флагом Российской Федерации.

Судьи Верховного Суда РФ, как и судьи других судов, являются носителями судебной власти, в своей деятельности они независимы, подчиняются только закону и ни перед кем не отчитываются. В зависимости от занимаемой должности, стажа работы на судебных должностях и иных предусмотренных законом обстоятельств им могут быть присвоены квалификационные классы. Как правило, судьи Верховного Суда РФ состоят во втором, первом или высшем квалификационном классе.

Основные подразделения Суда:

Пленум;

Президиум;

Кассационная коллегия;

Судебная коллегия по гражданским делам;

Судебная коллегия по уголовным делам;

Военная коллегия.

Большая часть судебной деятельности приходится на долю Судебной коллегии по гражданским делам, Судебной коллегии по уголовным делам и Военной коллегии (ниже — судебные коллегии). Состав этих подразделений определяется Пленумом Верховного Суда РФ по предоставлению его Председателя из числа судей, назначенных в Верховный Суд РФ в установленном порядке. В Судебной коллегии по уголовным делам образуется кассационная *палата*.

Непосредственно работой судебных коллегий руководят их председатели. Ими являются заместители Председателя Верховного Суда РФ.

Эти коллегии Верховного Суда РФ осуществляют рассмотрение дел по трем инстанциям: по первой, кассационной, а также в качестве инстанции, проверяющей в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам приговоры и иные судебные решения, вступившие в силу.

По первой инстанции судебные коллегии рассматривают гражданские и уголовные дела, о которых сказано выше (см. предыдущий параграф данной главы и § 4 гл. VII учебника). Приговоры и решения, вынесенные судебными коллегиями по первой инстанции, могут быть обжалованы и опротестованы в Кассационную коллегия Верховного Суда РФ.

Уголовные дела по первой инстанции могут рассматриваться в трех составах суда: в составе председательствующего (члена суда) и двух народных заседателей или в составе трех судей—членов суда. Второй из таких составов может быть образован по уголовным делам *при наличии согласия подсудимого* (при отсутствии согласия подсудимого дело должно рассматриваться судом в составе судьи и двух народных заседателей). В Военной коллегии, как отмечалось выше (см. § 4 гл. VII учебника), допускается разбирательство уголовных дел и с участием присяжных заседателей.

Что касается гражданских дел, то они по первой инстанции могут рассматриваться единолично либо в составе судьи и двух народных заседателей. В Военной коллегии возможно образование коллегии, состоящей из трех судей-профессионалов (см. § 4 гл. VII учебника).

В кассационном порядке судебные коллегии рассматривают дела по кассационным жалобам и протестам на не вступившие в законную силу приговоры и решения судов общей юрисдикции среднего звена. Такие дела в судебных коллегиях рассматриваются кассационными составами, в которые входят три судьи, один из которых является председательствующим. Как уже говорилось, приговоры и постановления, вынесенные судом присяжных в краевом, областном и городском суде, обжалуются и опротестовываются в кассационную *палату*, образуемую в Судебной коллегии по уголовным делам. Вынесенные при этом кассационные определения могут быть опротестованы в Президиум Верховного Суда РФ.

В качестве инстанций, проверяющих законность и обоснованность вступивших в силу приговоров и иных решений, судебные коллегии рассматривают дела по протестам Председателя Верховного Суда РФ или его заместителей, Генерального прокурора РФ и его заместителей. Надзорные определения судебной коллегии могут быть опротестованы в Президиум Верховного Суда РФ Председателем Верховного Суда

РФ или Генеральным прокурором РФ. Они также вправе проверять соответствующие приговоры и иные решения по вновь открывшимся обстоятельствам.

Помимо судебной деятельности судебные коллегии периодически обобщают кассационную и надзорную практику, составляют обзоры, в которых вскрывают наиболее типичные ошибки, допускаемые нижестоящими судами. Обзоры направляются в высшие суды республик, краевые, областные и другие суды, которые используют их для проведения семинаров с судьями и для совершенствования судебной деятельности. Кассационная коллегия Верховного Суда РФ состоит из председателя и двенадцати судей Верховного Суда РФ. Ее персональный состав утверждается Советом Федерации Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ, основанному на представлении Председателя Верховного Суда РФ и положительном заключении квалификационной коллегии судей Верховного Суда РФ.

Рассмотрение конкретных дел в Кассационной коллегии осуществляется судебными составами. Судьи, являющиеся членами Кассационной коллегии, в период между ее заседаниями участвуют в рассмотрении дел в составе соответствующей судебной коллегии либо Президиума Верховного Суда РФ. При этом должно соблюдаться требование о недопустимости повторного участия судьи в рассмотрении одного и того же дела. Полномочия Коллегии:

- рассмотрение по второй инстанции гражданских и уголовных дел по жалобам и протестам на не вступившие в силу решения, приговоры, определения и постановления, вынесенные судебными коллегиями Верховного Суда РФ в качестве суда первой инстанции;
- рассмотрение в пределах своих полномочий судебных дел по вновь открывшимся обстоятельствам.

Президиум Верховного Суда РФ состоит из 13 судей, в том числе Председателя Суда, его заместителей, входящих в Президиум по должности, и нескольких наиболее квалифицированных и опытных членов Суда. Президиум утверждается Советом Федерации по представлению Президента РФ, основанному на представлении Председателя Верховного Суда РФ и заключении квалификационной коллегии судей этого Суда.

Заседания Президиума Верховного Суда РФ проводятся не реже одного раза в месяц. Он принимает решение, если в заседании участвует большинство его членов. Постановления Президиума по конкретным судебным делам, проверяемым в порядке надзора или по вновь открывшимся обстоятельствам, принимаются большинством голосов и вступают в силу немедленно.

Президиум также рассматривает вопросы о работе судебных коллегий и аппарата Суда, анализирует материалы обобщения судебной практики и оказывает помощь судам общей юрисдикции в применении ими законодательства. На его заседаниях обсуждаются вопросы о деятельности судебных коллегий по оказанию практической помощи судам среднего звена, анализируются состояние и динамика преступности, практика рассмотрения дел судами, причины вынесения ошибочных приговоров, решений и определений, эффективность мероприятий, направленных на улучшение качества судебной работы.

Пленум Верховного Суда РФ действует в составе Председателя Верховного Суда РФ, заместителей Председателя и всех членов Верховного Суда РФ. В его заседаниях участвуют Генеральный прокурор РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ и Министр юстиции РФ. Участие Генерального прокурора в заседании Пленума обязательно.

Пленум Верховного Суда РФ имеет следующие полномочия:

- 1) рассматривает материалы изучения и обобщения судебной практики и судебной статистики, а также представления Генерального прокурора РФ и Министра юстиции РФ и дает разъяснения судам по вопросам применения законодательства Российской Федерации; при обсуждении вопросов о даче судам разъяснений заслушивает сообщения председателей высших судов республик, краевых, областных, городских судов, суда автономной области и судов автономных округов о судебной практике по применению законодательства;

- 2) утверждает по представлению Председателя Верховного Суда РФ составы судебных коллегий и секретаря Пленума Верховного Суда РФ из числа судей Верховного Суда РФ;
- 3) утверждает по представлению Председателя Верховного Суда РФ Научно-консультативный совет при Верховном Суде РФ;
- 4) рассматривает и решает вопросы о внесении представлений в порядке осуществления законодательной инициативы, а также о толковании законов;
- 5) заслушивает сообщения о работе Президиума Верховного Суда РФ и отчеты председателей Кассационной коллегии и судебных коллегий Верховного Суда РФ о деятельности коллегий;
- 6) осуществляет другие полномочия, предоставленные ему законодательством.

Пленум Верховного Суда созывается не реже одного раза в четыре месяца. О времени созыва Пленума и вопросах, вносимых на его рассмотрение, члены Пленума, Генеральный прокурор РФ и Министр юстиции РФ уведомляются не позднее чем за тридцать дней до заседания.

Проекты постановлений Пленума направляются членам Пленума, Генеральному прокурору РФ и Министру юстиции РФ не позднее чем за десять дней до заседания.

Заседание Пленума Верховного Суда РФ правомочно при наличии не менее двух третей его состава. Постановления Пленума принимаются открытым голосованием большинством голосов членов

Пленума, участвующих в голосовании. Постановления Пленума подписываются Председателем Верховного Суда РФ и секретарем Пленума.

Вопросы, внесенные на рассмотрение Пленума Председателем Верховного Суда РФ, Генеральным прокурором РФ или Министром юстиции РФ, заслушиваются соответственно по их докладам или по докладам уполномоченных ими лиц. В обсуждении этих вопросов могут участвовать члены Научно-консультативного совета или лица, приглашенные на заседание Пленума.

В необходимых случаях для подготовки проекта постановления, содержащего разъяснения, Пленум образует редакционную комиссию из числа членов Пленума.

Секретарь Пленума наряду с выполнением обязанностей члена Верховного Суда РФ осуществляет организационную работу по подготовке заседаний Пленума, обеспечивает ведение протоколов и производит действия, необходимые для исполнения принятых Пленумом постановлений.

Особо необходимо выделить одну из основных функций Пленума — дачу *разъяснений по вопросам судебной практики*. Такие разъяснения имеют большое значение для обеспечения единообразного понимания закона. Они содержат весьма важные, принципиальные указания по вопросам, возникающим при рассмотрении судебных дел. Разъяснения даются на основании изучения и обобщения судебной практики, анализа судебной статистики и являются обязательными для всех судов Российской Федерации, других органов и должностных лиц, применяющих закон, по которому дано разъяснение (ч. 1 ст. 56 Закона о судостроительстве).

Реализуя данное полномочие, Пленум может оперативно влиять на формирование судебной практики в Российской Федерации. Он анализирует допускаемые при осуществлении правосудия ошибки, нарушения закона, случаи неправильного и неодинакового его понимания судами, а также координирует правоприменительную практику судов и выделяет ее ведущие направления, отвечающие актуальным проблемам жизни государства.

В настоящее время представляет особый интерес вопрос о возможности применения разъяснений, содержащихся в постановлениях Пленума Верховного Суда СССР при рассмотрении уголовных и гражданских дел судами Российской Федерации. Постановлением Пленума Верховного Суда РФ решено, что до принятия соответствующих законодательных актов Российской Федерации нормы бывшего Союза ССР и разъяснения по их применению, содержащиеся в постановлениях Пленума Верховного Суда СССР, могут применяться судами в части, не противоречащей Конституции РФ, законодательству Российской Федерации и Соглашению о создании Содружества Независимых Государств.

В связи с характеристикой полномочия Пленума Верховного Суда РФ по даче разъяснений по вопросам судебной практики весьма

важно учитывать, что в последние годы объем и уровень ответственности работы в данной области значительно возросли в силу ряда причин: Верховный Суд РФ стал высшим судом полностью суверенного государства и над ним больше нет инстанции, которая могла бы "подстраховать" или "посоветовать"; принята новая Конституция РФ, обозначившая немало принципиально новых правовых решений; идет бурный процесс обновления не только старого законодательства, но и того, которое появилось сравнительно недавно; судебная практика с трудом успевает усваивать все законодательные новеллы и, чтобы обеспечить ее единообразие и правильное направление, нужны постоянные усилия по обобщению такой практики и даче соответствующих разъяснений по вопросам надлежащего применения новых, не всегда четких и полностью ясных законов. Этим в основном и можно объяснить возросшую активность Пленума Верховного Суда РФ. Именно за последнее время появилось немало очень важных его разъяснений. К их числу можно отнести, например:

Постановление Пленума Верховного Суда РФ "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" от 31 октября 1995 г. № 8;
Постановление Пленума Верховного Суда РФ "О некоторых вопросах применения судами уголовно-процессуальных норм, регламентирующих производство в суде присяжных" от 20 декабря 1994 г. № 9;
Постановление Пленума Верховного Суда РФ "О некоторых вопросах, связанных с применением ст. 23 и 25 Конституции Российской Федерации" от 24 декабря 1993 г. № 13;
Постановление Пленума Верховного Суда РФ "О практике судебной проверки законности и обоснованности ареста или продления срока содержания под стражей" от 27 апреля 1993 г. № 3;
Постановление Пленума Верховного Суда РФ "О выполнении судами постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 3 "О практике судебной проверки законности и обоснованности ареста или продления срока содержания под стражей" от 29 сентября 1994 г. № 6;
Постановление Пленума Верховного Суда РФ "О судебной практике по делам о бандитизме" от 21 декабря 1993 г. № 9;
Постановление Пленума Верховного Суда РФ "Некоторые вопросы применения законодательства о компенсации морального вреда" от 20 декабря 1994 г. № 10;
Постановление Пленума Верховного Суда РФ "О судебном приговоре" от 29 апреля 1996 г. № 1;
Постановление Пленума Верховного Суда РФ "О судебной практике по делам об убийстве (ст. 105 УК РФ)" от 27 января 1999 г. № 1;
Постановление Пленума Верховного Суда РФ "О практике назначения судами уголовного наказания" от 11 июня 1999 г. № 40.

В связи с характеристикой полномочий Пленума Верховного Суда РФ особо нужно отметить, что он *не обладает судебными полномочиями*.

§ 5. Организация работы в Верховном Суде РФ

Руководство всей работой в Верховном Суде РФ возлагается прежде всего на Председателя этого Суда. Его многочисленные и многообразные полномочия, охватывают, с одной стороны, полномочия *судебные*, а с другой — *организационные*.

К *судебным* относятся его полномочия по участию в разбирательстве и разрешении любого дела, подсудного Верховному Суду РФ, по принесению в пределах и порядке, установленных законом, протестов на вступившие в законную силу приговоры и иные решения всех судов общей юрисдикции (гражданских и военных), а также по приостановлению их исполнения, когда это требуется по закону.

Председатель обладает следующими *организационными* полномочиями:

- организует работу по изучению и обобщению судебной практики, анализу судебной статистики; вносит представления в государственные органы, общественные организации и должностным лицам об устранении нарушений закона, причин и условий, способствовавших совершению правонарушений, а также организует работу по осуществлению контроля за выполнением разъяснений Пленума Верховного Суда РФ и вносит материалы на рассмотрение Пленума;
- созывает Пленум Верховного Суда РФ и председательствует на его заседаниях;
- созывает Президиум Верховного Суда РФ и вносит на рассмотрение Президиума вопросы, требующие его решения, председательствует на заседаниях Президиума;
- вносит представления по вопросам, требующим толкования законов Российской Федерации;
- распределяет обязанности между заместителями Председателя Верховного Суда РФ;
- руководит организацией работы в коллегиях; руководит работой аппарата Верховного Суда РФ;
- ведет личный прием и организует работу Суда по приему граждан и рассмотрению предложений, заявлений и жалоб;
- осуществляет другие полномочия, предоставленные ему законодательством.

У Председателя Верховного Суда РФ имеются заместители. Один из них является первым. Он осуществляет права и обязанности Председателя в случае его отсутствия. При отсутствии как Председателя, так и первого заместителя работой Суда руководит один из заместителей Председателя.

Заместители Председателя могут председательствовать в судебных заседаниях коллегий; приносят в предусмотренном законом порядке протесты на решения, приговоры, определения и постановления по судебным делам; в случаях и порядке, установленных законом, вправе приостановить исполнение судебных решений; осуществляют в соответствии с распределением обязанностей руководство работой судебных коллегий и структурных подразделений аппарата Верховного Суда РФ; ведут личный прием граждан; осуществляют другие полномочия, предоставленные им законодательством.

Председатели Кассационной коллегии и судебных коллегий Верховного Суда РФ обладают следующими организационными полномочиями: председательствуют в судебных заседаниях руководимых ими коллегий или назначают для этого членов Суда; образуют составы Суда для рассмотрения дел в судебных заседаниях

коллегий; осуществляют руководство работой соответствующих коллегий; представляют Пленуму Верховного Суда РФ отчеты о деятельности коллегий; истребуют судебные дела для изучения и обобщения судебной практики; организуют работу по повышению квалификации членов Суда соответствующей коллегии; осуществляют другие полномочия, предоставленные им законодательством.

Аппарат Верховного Суда РФ состоит из следующих подразделений:

- 1) ведущие отделы — отдел обобщения судебной практики, отдел проверки судебных решений в порядке надзора, отдел работы с законодательством, отдел приема граждан, международно-правовой отдел;
- 2) управления — планово-финансовое управление, хозяйственное управление, управление делами;
- 3) прочие отделы — секретариат Президиума Верховного Суда РФ (на правах отдела), отдел кадров, отдел контроля и исполнения решений, первый отдел, общий отдел, отдел хранения судебных документов.

Помимо сотрудников этих подразделений организационную и техническую работу проводят и иные неизбежные работники Суда. К ним относятся начальники канцелярий, секретари канцелярий, секретари судебных заседаний, советники, консультанты, специалисты и др. Они проводят работу по традиционным для всех судов направлениям, связанным с рассмотрением конкретных дел, их оформлением, хранением документов, перепиской по конкретным делам и т.д. Право их приема на работу и увольнения принадлежит Председателю Верховного Суда РФ и его заместителям.

Штатная численность Верховного Суда РФ и его аппарата составляет около восьмисот человек. В их числе — Председатель Верховного Суда РФ, первый заместитель Председателя Верховного Суда РФ, пять заместителей Председателя Верховного Суда РФ, 100 членов Верховного Суда РФ, Председатель Военной коллегии Вер-

ховного Суда РФ, заместитель Председателя Военной коллегии Верховного Суда РФ, шесть членов Военной коллегии, 44 главных консультанта, 153 старших консультанта, а также аппарат Военной коллегии в количестве 97 человек.

Особая роль в деятельности Верховного Суда РФ принадлежит органам судейского сообщества, действующим для выражения интересов судей Верховного Суда как носителей судебной власти. К ним относится *собрание судей Верховного Суда РФ*, которое избирает *квалификационную коллегию судей Верховного Суда РФ*. Такое собрание, кроме того, обсуждает вопросы судебной практики и совершенствования законодательства; проводит общественную экспертизу законов и иных нормативных актов, касающихся деятельности судов и статуса судей; рассматривает актуальные проблемы работы судов, их кадрового, организационного и ресурсного обеспечения, а также правового и социального положения судей; представляет интересы судей в государственных органах и общественных объединениях.

Квалификационная коллегия судей Верховного Суда РФ создается для рассмотрения вопросов отбора кандидатов на должности членов Верховного Суда РФ, приостановления или прекращения их полномочий, прекращения отставки судьи — бывшего члена этого Суда, обеспечения неприкосновенности судьи, проведения его аттестации и присвоения ему квалификационного класса (подробнее см. § 5 гл. XII учебника).

В целях повышения качества подготовки вопросов, связанных с обобщением и изучением судебной практики и проектов руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда РФ, а также укрепления связи судебных органов с научными юридическими учреждениями образуется Научно-консультативный совет при Верховном Суде РФ.

Совет утверждается Пленумом по представлению Председателя и действует в составе председателя Научно-консультативного совета, его членов и секретаря. В совет входят члены Верховного Суда РФ, другие практические работники правоохранительных органов, научные работники. В нем образовано две секции — гражданско-правовая и уголовно-правовая.

Основываясь на изучении и обобщении судебной практики, члены Научно-консультативного совета способствуют разрешению спорных вопросов, возникающих в судах, дают мотивированные рекомендации по проектам разъяснений Пленума и других документов, разрабатываемых в Верховном Суде, что способствует их точности, конкретности, строгому соответствию закону.

Для ознакомления с работой Верховного Суда РФ и официального опубликования разъяснений его Пленума, практики Президиума и судебных коллегий по конкретным делам издается *"Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации"*.

В целях создания условий для лучшего организационного обеспечения деятельности гражданских судов общей юрисдикции среднего и основного звеньев при Верховном Суде РФ образован *Судебный департамент* (см. § 3 гл. XIV учебника).

Рекомендуемые правовые источники

Конституция РФ — ч. 1 ст. 104, ст. 126 и ч. 3 ст. 128.

Закон о судебной системе — ст. 19 и 31.

Закон о статусе судей — ст. 4.

Закон о судостроительстве — ст. 54, 56—68.

Закон о Судебном департаменте — ст. 1, 6 и 8.

УПК — ст. 15, 38, 40 и 326.

ГПК — ст. 116 и 282.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ "О применении судами Российской Федерации постановлений Пленума Верховного Суда Союза ССР" от 22 апреля 1992 г. № 8 (СППВС, с. 8).

Постановление Пленума Верховного Суда РФ "О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия" от 31 октября 1995 г. № 8 — п. 8.

Положение о Научно-консультативном совете при Верховном Суде Российской Федерации, утвержденное Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 11 декабря 1968 г. № 45 — п. 1, 2, 4 и 9 (СППВС, с. 6—8).

Регламент совместных заседаний Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, утвержденный Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 7 июня 1999 г. — п. 1—3.

Положение о судостроительстве РСФСР от 11 ноября 1922 г. (СУ, 1922, № 69, ст. 902).

Закон СССР "О судостроительстве СССР, союзных и автономных республик" от 16 августа 1938 г. (ВВСС, 1938, № 11).

Указ Президиума Верховного Совета СССР "Об образовании президиумов в составе Верховных Судов союзных и автономных республик, краевых, областных судов и судов автономных областей" от 14 августа 1954 г. (ВВСС, 1954, № 17, ст. 360).

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте место Верховного Суда РФ в судебной системе Российской Федерации.
2. Назовите основные этапы становления и развития Верховного Суда РФ.

3. Каковы порядок формирования и состав Верховного Суда РФ?
4. Расскажите о структуре Верховного Суда РФ и его полномочиях.
5. Какие судебные коллегии созданы в Верховном Суде РФ, из кого они состоят и каковы их полномочия?
6. Как формируется Кассационная коллегия Верховного Суда РФ и каковы ее полномочия?
7. Расскажите о порядке формирования и полномочиях Президиума Верховного Суда РФ.
8. Изложите состав и полномочия Пленума Верховного Суда РФ.
9. В чем правовая природа разъяснений Пленума Верховного Суда РФ?
10. Охарактеризуйте основные полномочия Председателя Верховного Суда РФ.
11. Как организована работа в Верховном Суде РФ, из каких подразделений и должностных лиц состоит его аппарат?

Глава IX

Арбитражные суды и иные арбитражные органы

§ 1. Арбитражные суды, их место и роль в системе правоохранительных органов

Арбитражные суды, действующие в настоящее время, пришли на смену органам государственного и ведомственного арбитражей. С 1 октября 1991 г. на территории РСФСР были упразднены арбитражи и иные аналогичные органы в системах министерств, государственных комитетов, ведомств, в ассоциациях, концернах, иных объединениях, а также на предприятиях и в организациях.

В соответствии с Законом о судебной системе и Законом об арбитражных судах арбитражные суды в Российской Федерации являются федеральными судами и входят в судебную систему Российской Федерации. Они осуществляют судебную власть при разрешении экономических споров, возникающих из гражданских, административных и иных правоотношений. Из этого можно сделать вывод, что, во-первых, арбитражные суды являются особой ветвью (подсистемой) федеральных судов, входящих в российскую судебную систему, а во-вторых, что в силу подведомственности дел арбитражные суды непосредственно не связаны с другими ветвями судебной системы — судами общей юрисдикции и Конституционным Судом РФ.

Задачами арбитражных судов являются: защита охраняемых законом прав и интересов организаций и граждан; единообразное и правильное применение законодательства; содействие правовыми средствами соблюдению законодательства и укреплению законности в экономических отношениях.¹

Арбитражные суды осуществляют свою деятельность, основываясь на таких принципах, как законность, независимость судей арбитражного суда, равенство перед законом и судом, состязательность и равноправие сторон, гласность разбирательства дел, непосредственность и непрерывность судебного разбирательства.

За защитой своих нарушенных прав или оспариваемых законных интересов в арбитражные суды вправе обращаться организации и граждане. Под организациями следует понимать юридические лица — предприятия, их объединения, организации любых организационно-правовых форм, включая колхозы и частные предприятия. Под гражданами понимаются граждане, самостоятельно осуществля-

ющие предпринимательскую деятельность, и их объединения. Организации и граждане могут прибегать к помощи арбитражных судов для разрешения споров между собой, а также с государственными и иными органами. Когда в спорах участвуют иностранные предприятия, предприятия с иностранным участием или иностранные граждане, спор может быть передан на разрешение арбитражных судов при наличии соглашения сторон либо если это специально предусмотрено законодательным актом.

В случаях, установленных законодательными актами Российской Федерации, право на обращение в арбитражный суд в защиту государственных и общественных интересов имеют прокурор, государственные органы, органы местного самоуправления, а также организации, не являющиеся юридическими лицами.

До передачи спора на разрешение арбитражного суда стороны должны принять *все меры по непосредственному урегулированию спора* в установленном порядке, за исключением требований организаций и граждан-предпринимателей о признании недействительными актов государственных и иных органов, об обжаловании отказа в государственной регистрации организаций либо самостоятельной предпринимательской деятельности, а также других споров в сфере управления с участием граждан-предпринимателей.

К экономическим спорам, разрешаемым арбитражным судом, в частности, относятся споры:

- о разногласиях по договору, заключение которого предусмотрено законом или передача разногласий по которому на разрешение арбитражного суда согласована сторонами;
- об изменении условий или о расторжении договоров;
- о неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств;
- о признании права собственности;
- об истребовании собственником или иным законным владельцем имущества из чужого незаконного владения;
- о нарушении прав собственника или иного законного владельца, не связанном с лишением владения;
- о возмещении убытков;
- о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов, не соответствующих законам и иным нормативным актам и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан;
- о защите чести, достоинства и деловой репутации;

- о признании не подлежащим исполнению исполнительного или иного документа, по которому взыскание производится в бесспорном (безакцептном) порядке;
- об обжаловании отказа в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации в установленный срок организации или гражданина и в других случаях, когда такая регистрация предусмотрена законом;
- о взыскании с организаций и граждан штрафов государственными органами, органами местного самоуправления и иными органами, осуществляющими контрольные функции, если федеральным законом не предусмотрен бесспорный (безакцептный) порядок их взыскания;
- о возврате из бюджета денежных средств, списанных органами, осуществляющими контрольные функции, в бесспорном (безакцептном) порядке с нарушением требований закона или иного нормативного правового акта.

К иным делам, рассматриваемым арбитражными судами, относятся дела об установлении фактов, имеющих значение для возникновения, изменения или прекращения прав организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, т.е. об установлении фактов, имеющих юридическое значение.

Арбитражному суду подведомственны споры между организациями, гражданами-предпринимателями, когда одна из сторон находится на территории другого государства, если это предусмотрено межгосударственным соглашением, международным договором или соглашением сторон.

Арбитражному суду подведомственны также споры организаций с иностранными инвестициями, если это предусмотрено межгосударственным соглашением или соглашением сторон.

В соответствии с Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве)" от 8 января 1998 г. на этот суд возложено и решение ряда важных вопросов, возникающих при банкротстве и принудительной ликвидации предприятий-должников.

Особенностью производства в арбитражных судах является то, что по соглашению сторон уже возникший или могущий возникнуть экономический спор, подведомственный арбитражному суду, может быть передан на разрешение *третьей* суда. Стороны также вправе принять меры к разрешению спора непосредственно сами либо через посредника, выбираемого ими по взаимному согласию.

Разрешая дела, арбитражные суды руководствуются Конституцией РФ, федеральным законодательством, законодательством субъектов Федерации. В соответствии с законом или договором арбитражные суды могут применять нормы иностранного и международного права.

Решение, постановление, определение арбитражного суда, вступившие в законную⁴ силу, подлежат обязательному исполнению всеми органами, организациями, должностными лицами и гражданами.

§ 2. Этапы развития арбитражных органов

История арбитражных органов связана в основном с периодом развития нашей страны после 1917 г. Хотя в определенной мере их

прообразом можно считать существовавшие до Октябрьской революции коммерческие суды и специальные процедуры по рассмотрению судебных исков между так называемыми казенными учреждениями. После издания Декретов о суде № 1 и 2, естественно, произошел полный отказ от всего этого. Причем никакой системы, которая компенсировала бы данный вакуум, создано не было.

Переход к новой экономической политике (нэпу), создание многоукладной экономики вызвали к жизни необходимость отделения функции разрешения хозяйственных споров от функции управления производством. В сентябре 1922 г. было утверждено Положение о порядке разрешения имущественных споров между государственными учреждениями и организациями. Это положение стало основой для создания новых специализированных органов — арбитражных комиссий. Была создана Высшая арбитражная комиссия при Совете труда и обороны, арбитражные комиссии при областных экономических совещаниях. С созданием СССР появились арбитражные комиссии при совнаркомх автономных республик, при областных и губернских исполкомах. В это время был образован такой же орган при СТО (Совет труда и обороны) СССР.

Изменение системы хозяйствования в стране вызвало необходимость реорганизации органов, регулирующих хозяйственные отношения. Законодателем были предприняты поиски наиболее удачного варианта этих органов. С этим связана кратковременная передача функций арбитражных комиссий (после их ликвидации 4 марта 1931 г.) судебным органам, которые оказались недостаточно подготовленными к этой своеобразной деятельности.

Поиски решения проблемы на этом этапе завершились созданием 3 мая 1931 г. особого органа — государственного арбитража, на который возлагалось разрешение споров по заключению и исполнению договоров, о качестве продукции, по хозяйственным и имущественным спорам между государственными предприятиями, принадлежащими к различным ведомствам, а также предприятиями обобществ-

ленного сектора. Несколько позже (в 1933 г.) к компетенции органов государственного арбитража добавились споры в связи с заключением договоров по поставкам продукции и т.д. В то же время в задачи органов государственного арбитража входила и функция предупреждения хозяйственных правонарушений. Получив в процессе своей деятельности сведения о различного рода хозяйственных нарушениях, органы государственного арбитража должны были сообщать о них прокуратуре, Рабоче-крестьянской инспекции (РКИ) и вышестоящим органам.

Положение о государственном арбитраже, принятое 3 мая 1931 г., просуществовало до 1960 г. Реорганизуя деятельность этих органов, Совет Министров СССР принял Положение о государственном арбитраже при Совете Министров СССР. В соответствии с ним советы министров союзных и автономных республик, а также испол-

комы краевых, областных и приравненных к ним Советов депутатов трудящихся принимали положения о состоявшихся при них органах государственного арбитража. Задачи арбитражей оставались в основном прежними, но вышестоящие арбитражи, обобщая арбитражную практику, определяли направления деятельности нижестоящих. Некоторые разночтения в положениях о государственных арбитражах привели к тому, что в 1974 г. было принято новое Положение о государственном арбитраже при Совете Министров СССР. Для обеспечения единства деятельности он был преобразован в союзно-республиканский орган, представлявший трехзвенную систему, в которой надзор за нижестоящими арбитражами осуществляли вышестоящие, а местные органы государственного управления были лишены права отменять и изменять решения государственных арбитражей.

Впервые на законодательном уровне вопрос об организации и деятельности арбитражных органов был разрешен в Законе СССР "О государственном арбитраже в СССР" от 30 ноября 1979 г., на основании которого 5 июня 1980 г. были утверждены Положение о государственном арбитраже при Совете Министров СССР и Правила рассмотрения хозяйственных споров государственными арбитражами.

Положение органов государственного арбитража было изменено в 1987 г. Они перестали состоять при советах министров и исполнительных комитетах Советов народных депутатов и превратились в единую в значительной мере обособленную систему; их новый статус был закреплен в Конституции СССР и конституциях республик. Но в таком виде органы государственного арбитража просуществовали недолго. В 1991 г. в Конституцию РСФСР было внесено изменение, согласно которому арбитражные органы преобразовывались в арбитражные суды. 4 июля 1991 г. принят Закон об арбитражном суде, который (с изменениями и дополнениями) действовал до начала 1995 г.

Обобщив опыт деятельности государственных арбитражей и арбитражных судов, Верховный Совет РФ принял постановление о введении в действие первого Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (АПК), который регламентировал производство в арбитражных судах.

Законодательство об организации и основах деятельности арбитражных судов продолжало совершенствоваться. 28 апреля 1995 г. состоялось принятие нового Федерального конституционного закона "Об арбитражных судах в Российской Федерации", а 5 мая того же года — нового Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. Почти полностью они вступили в законную силу с 1 июля 1995 г.

Необходимость издания нового арбитражного законодательства в 1995 г. была вызвана рядом причин. Во-первых, после принятия

Конституции 1993 г. все действующее законодательство нужно было привести в соответствие с ней. Во-вторых, объективной причиной послужило появление нескольких форм собственности, расширение рыночных отношений и свободной конкуренции, что привело к качественным изменениям в сфере экономики и управления и, соответственно, содержания споров, возникающих с участием хозяйствующих субъектов. И, наконец, в-третьих, необходимо было окончательно превратить бывшие государственные арбитражи, долгие годы рассматривавшие споры между субъектами одной только формы собственности, в полноправные органы правосудия — арбитражные суды.

§ 3. Арбитражные суды основного звена, их состав и полномочия

Система арбитражных судов в Российской Федерации в основном связана с национально-государственным и административно-территориальным устройством. В нее входят: Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, федеральные арбитражные суды округов, арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов (арбитражные суды этого уровня названы арбитражными судами субъектов Российской Федерации). По предложению Высшего Арбитражного Суда РФ допустимо формирование арбитражных судов безотносительно к национально-государственному и административно-территориальному устройству: на территории нескольких субъектов Федерации может действовать один арбитражный суд, и, наоборот, на территории одного субъекта Федерации могут быть образованы несколько арбитражных судов. К концу 1996 г. действовало 93 арбитражных суда всех уровней, в которых работало 1920 судей (общая

штатная численность судей составляла 3195 единиц). Большую часть этих судов (82 суда) составляли суды субъектов Федерации.

Федеральное законодательство не предусматривает создания арбитражных судов на районном уровне. Поэтому арбитражными судами основного звена и считаются арбитражные суды субъектов Федерации. Отсюда следует, что производство в арбитражном суде основного звена занимает центральное место, поскольку именно здесь в первую очередь реализуются задачи, поставленные законом перед арбитражным судопроизводством.

В арбитражных судах основного звена могут быть образованы судебные коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений, и по рассмотрению споров, возникающих из административных отношений. Вопрос о создании коллегий решается, в основном, в зависимости от количества судей, входящих в состав арбитражного суда основного звена. В судах, где численность судей не позволяет сформировать судебные коллегии, образуются только судебные составы. В каждом арбитражном суде субъекта Федерации действует и президиум.

Все судьи арбитражного суда основного звена могут распределяться по **судебным коллегиям**, количественный и персональный составы которых утверждаются из числа судей данного суда по представлению его председателя президиумом суда. Судебные коллегии возглавляют председатели, являющиеся заместителями председателя суда. Председатель суда может своим распоряжением привлекать судей к рассмотрению дела в другой коллегии при невозможности сформировать состав из работающих в этой коллегии членов суда или в случаях, когда нагрузка судей в коллегии не позволяет рассмотреть дело в установленные сроки.

Обязанности по разрешению арбитражных дел в коллегии распределяются между судьями председателем этой коллегии с использованием территориального (зонального), предметного (функционального) и предметно-зонального принципа распределения дел.

Из судей, входящих в коллегии, могут образовываться постоянные **судебные составы**. При отсутствии судебных коллегий составы образуются из числа судей всего суда. Судебные составы (в них должно входить пять и более судей, но с разрешения Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ их численность может быть меньшей) формируются приказами председателя арбитражного суда и возглавляются председателями составов, утверждаемыми президиумом арбитражного суда субъекта Российской Федерации.

Судья, принявший дело к производству, проводит подготовку его к рассмотрению в заседании арбитражного суда. Он единолично выносит определение о принятии дела к производству. В определении указывается о принятии искового заявления, назначении дела к рассмотрению в заседании арбитражного суда, о времени и месте его проведения, необходимых действиях по подготовке дела к рассмотрению в заседании.

Определение о принятии дела к производству высылается лицам, участвующим в деле, с таким расчетом, чтобы они имели достаточный срок для своевременной явки в арбитражный суд и подготовки к рассмотрению дела. В необходимых случаях определение направляется свидетелям, экспертам, переводчикам, а также должностным лицам в случаях, когда они должны представить сведения и заключения, необходимые для разрешения спора.

Судья, принявший дело к производству, не вправе обсуждать обстоятельства дела и вопросы оценки конкретных доказательств с кем-либо или публично высказывать свое мнение по рассматриваемому делу до принятия решения либо давать консультации по конкретным обстоятельствам, которые могут быть предметом рассмот-/ рения дела в судебном заседании. Никто не вправе требовать от судьи, рассмотревшего дело и вынесшего решение, объяснения по существу такого решения.

Дело, начатое рассмотрением одним судьей либо составом суда, должно быть рассмотрено этим же судьей или составом суда. Замена судьи либо одного из судей состава возможна в случае болезни, нахождения в служебной командировке, отпуске и при отстранении от работы в установленном 3"акрном порядке. Дело должно быть рассмотрено и решение принято в срок, не превышающий двух месяцев со дня поступления искового заявления в арбитражный суд.

По *первой инстанции* дела в арбитражных судах, как указывалось выше (см. § 6 гл. IV учебника), рассматриваются обычно *единолично*. Однако дела о признании недействительными актов государственных органов, органов местного самоуправления и иных органов и дела о несостоятельности (банкротстве) рассматриваются коллегиально судьями-профессионалами. По решению председателя суда любое дело может быть рассмотрено коллегиально. В арбитражных судах субъектов Федерации коллегиально должны рассматриваться также дела в апелляционной инстанции и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Допускается также рассмотрение дел по первой инстанции судом в составе *судьи-профессионала и двух арбитражных заседателей* (см. § 6 и 15 гл. IV учебника).

Перечень дел, в рассмотрении которых могут участвовать арбитражные заседатели, определяется председателем арбитражного суда. В указанный перечень рекомендуется включать экономические споры, возникающие из гражданских правоотношений и связанные с применением банковского законодательства, законодательства о ценных бумагах, международного частного права, законодательства о перевозках. По решению председателя арбитражного суда в перечень могут быть включены и другие экономические споры, возникающие из гражданских правоотношений, в том числе споры, в которых хотя бы одной из сторон являются гражданин-предприниматель, глава крестьянского (фермерского) хозяйства. При определении перечня председатель арбитражного суда исходит из особенностей местонахождения арбитражного суда, наличия в регионе специалистов по определенным направлениям, концентрации в арбитражном суде определенных категорий споров, а также из других местных обстоятельств. Не могут рассматриваться с участием арбитражных заседателей: а) дела о несостоятельности (банкротстве); б) дела об установлении фактов, имеющих значение для возникновения, изменения или прекращения прав организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; в) экономические споры, возникающие из административных правоотношений.

Рассмотрение дел с участием арбитражных заседателей допускается при наличии письменного ходатайства (заявления) сторон, заявленного до начала судебного разбирательства. Стороны вправе предложить кандидатуры арбитражных заседателей для рассмотрения дела из списка арбитражных заседателей, утвержденного в установленном порядке для данного арбитражного суда. Окончательно персональный состав суда определяется председателем арбитражного суда.

К полномочиям арбитражного суда субъекта Российской Федерации относятся:

- рассмотрение в первой инстанции всех дел, подведомственных арбитражным судам, за исключением дел, отнесенных к компетенции Высшего Арбитражного Суда РФ;
- рассмотрение в апелляционной инстанции повторно дел, рассмотренных в этом суде в первой инстанции;
- пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам принятых им и вступивших в законную силу судебных актов;
- обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции;
- изучение и обобщение судебной практики;
- подготовка предложений по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов;
- анализ судебной статистики.

Из всех перечисленных полномочий арбитражного суда основного звена особый интерес представляет рассмотрение дела в *апелляционной инстанции*, поскольку, как отмечено выше (см. § 3 гл. III учебника), такого производства не знают суды других ветвей судебной системы. Сущность его состоит в том, что лица, участвующие в деле, вправе подать апелляционную жалобу, в которой со ссылкой на законы, иные нормативные правовые акты и материалы дела, обосновывают неправильность вынесенного решения и требуют рассмотреть дело заново по *существу*.

Правом принесения апелляционной *жалобы* обладает и прокурор. Новый АПК не содержит нормы о принесении прокурором *протеста* на не вступившее в законную силу решение арбитражного суда и исходит из того, что прокурор является лицом, участвующем в деле, и, как все другие лица, вправе подать апелляционную жалобу на решение арбитражного суда, а не протест.

Апелляционная жалоба подается в течение месяца после принятия арбитражным судом решения и рассматривается в месячный срок со дня ее поступления в арбитражный суд.

Апелляционная жалоба рассматривается коллегиально апелляционной инстанцией арбитражного суда основного звена, принявшего решение в первой инстанции. По итогам рассмотрения выносится одно из следующих решений:

- об оставлении решения суда без изменения, а жалобы без удовлетворения;
- об изменении решения;
 - об отмене решения полностью или в части и прекращении производства по делу или оставлении иска без рассмотрения полностью или в части.

Постановление апелляционной инстанции вступает в законную силу с момента его принятия и впоследствии может быть обжаловано в кассационном порядке как решение арбитражного суда, вступившее в законную силу.

Важное место в деятельности арбитражного суда субъекта Федерации принадлежит **президиуму** этого суда. Президиум действует в составе председателя суда, его заместителей, председателей судебных составов и судей. Судьи арбитражного суда субъекта Федерации, входящие в президиум, утверждаются Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ по представлению председателя арбитражного суда основного звена. К полномочиям президиума относится утверждение по представлению председателя суда членов судебных коллегий и председателей судебных составов этого суда, рассмотрение других вопросов организации работы данного суда, а также вопросов судебной практики.

Его заседания созываются председателем суда по мере необходимости. Президиум правомочен решать все вопросы при наличии на заседании большинства членов президиума. Постановления принимаются открытым голосованием большинством голосов от общего числа присутствующих членов президиума и подписываются председателем данного арбитражного суда. Члены президиума не вправе воздерживаться от голосования.

Организация деятельности арбитражного суда основного звена возлагается на его **председателя**. Текущая работа в суде проводится по утвержденным им планам. Кроме него в организации работы участвуют заместители председателя, председатели судебных составов, работники аппарата суда.

Председатель арбитражного суда распределяет обязанности между заместителями председателя и определяет их функции в пределах полномочий, предоставленных законом, что закрепляется соответствующим приказом либо распоряжением по суду. Распределение обязанностей между сотрудниками структурных подразделений суда осуществляют их руководители.

Работа с кадрами арбитражного суда тоже возлагается на его председателя. Он осуществляет подбор кадров — прием на работу и увольнение работников аппарата суда, участвует в отборе кандидатов на должности судей в данном суде, организует работу по повышению квалификации судей и других работников.

Помимо этого председатель суда основного звена представляет свой суд в отношениях с государственными, общественными и иными организациями, а также осуществляет другие полномочия, установленные законодательством. Он вправе принимать участие в заседаниях органов государственной власти соответствующего субъекта Федерации. Осуществляя свою деятельность, председатель суда издает приказы и распоряжения. Заместители **председателя** арбитражного суда этого уровня являются судьями и осуществляют все процессуальные полномочия. В соответствии с распределением обязанностей они возглавляют судебные коллегии, организуют деятельность соответствующих подразделений аппарата арбитражного суда. В случае отсутствия председателя арбитражного суда основного звена его полномочия осуществляет первый заместитель председателя, а в отсутствие первого заместителя — один из заместителей председателя.

В целях улучшения деятельности арбитражных судов в них постоянно проводятся обобщения судебно-арбитражной практики. С учетом результатов таких обобщений организуется работа по изучению законодательства, повышению квалификации сотрудников, а также по подготовке предложений об изменении и дополнении действующего законодательства.

К функциям арбитражных судов относится подготовка статистических отчетов по установленной форме. Статистические сведения представляются в определенные сроки в Высший Арбитражный Суд РФ. Основой этих сведений является первичный учет, заключающийся в ведении учетно-статистической карточки на каждое арбитражное дело, заявление и жалобу. Ответственность за достоверное и своевременное представление статистической отчетности возлагается на председателя суда. В арбитражных судах также ведется кодификационная и информационно-справочная работа.

§ 4. Федеральные арбитражные суды округов: порядок образования, структура и полномочия

Федеральные арбитражные суды округов — среднее звено ветви арбитражных судов — были образованы в соответствии с Законом об арбитражных судах от 28 апреля 1995 г. Фактически начали действовать с 1 января 1996 г. Они являются судами по проверке в кассационной инстанции законности решений арбитражных судов субъектов Федерации, принятых ими в первой и апелляционной инстанциях.

Существовавшая ранее двухзвенная система арбитражных судов приводила к тому, что значительное количество решений, принятых арбитражными судами основного звена, приходилось пересматривать в Высшем Арбитражном Суде РФ, что значительно затрудняло выполнение им других основных полномочий.

Чтобы преодолеть эти трудности, решено образовать десять федеральных арбитражных судов округов.

В Российской Федерации действуют:

1) Федеральный арбитражный суд Волго-Вятского округа, осуществляющий проверку решений, принятых арбитражными судами Владимирской области, Ивановской области, Кировской области,

Республики Коми, Костромской области, Республики Марий Эл, Республики Мордовия, Йижегородской области, Чувашской Республики — Чуваш Республики, Ярославской области;

2) Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа, осуществляющий проверку решений, принятых арбитражными судами Республики Бурятия, Иркутской области, Красноярского края, Республики Саха (Якутия), Республики Тыва, Республики Хакасия, Читинской области;

3) Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа, осуществляющий проверку решений, принятых арбитражными судами Амурской области, Еврейской автономной области, Камчатской области, Магаданской области, Приморского края, Сахалинской области, Хабаровского края, Чукотского автономного округа;

- 4) Федеральный арбитражный суд Западно-Сибирского округа, осуществляющий проверку решений, принятых арбитражными судами Республики Алтай, Алтайского края, Кемеровской области, Новосибирской области, Омской области, Томской области, Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа;
- 5) Федеральный арбитражный суд Московского округа, осуществляющий проверку решений, принятых арбитражными судами города Москвы и Московской области;
- 6) Федеральный арбитражный суд Поволжского округа, осуществляющий проверку решений, принятых арбитражными судами Астраханской области, Волгоградской области, Пензенской области, Самарской области, Саратовской области, Республики Татарстан (Татарстан), Ульяновской области;
- 7) Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа, осуществляющий проверку решений, принятых арбитражными судами Архангельской области, Вологодской области, Калининградской области, Республики Карелия, Мурманской области, Новгородской области, Псковской области, города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Тверской области;
- 8) Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа, осуществляющий проверку решений, принятых арбитражными судами Республики Адыгея (Адыгея), Республики Дагестан, Ингушской Республики, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Калмыкия— Хальмг Тангч, Карачаево-Черкесской Республики, Краснодарского края, Ростовской области, Республики Северная Осетия, Ставропольского края;
- 9) Федеральный арбитражный суд Уральского округа, осуществляющий проверку решений, принятых арбитражными судами Республики Башкортостан, Коми-Пермяцкого автономного округа, Курганской области, Оренбургской области, Пермской области, Свердловской области, Удмуртской Республики, Челябинской области;
- 10) Федеральный арбитражный суд Центрального округа, осуществляющий проверку решений, принятых арбитражными судами Белгородской области, Брянской области, Воронежской области, Калужской области, Курской области, Липецкой области, Орловской области, Рязанской области, Смоленской области, Тамбовской области, Тульской области.

Состав округов может быть изменен только федеральным законом.

Находятся суды каждого из округов в административном центре одного из субъектов Федерации, входящих в состав соответствующего округа. Решение по данному вопросу принимается Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ по представлению его Председателя, согласованному с местной администрацией. Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ "Об утверждении мест постоянного пребывания федеральных арбитражных судов округов" от 3 июля 1995 г. № 26 установлено, например, что суд Волго-Вятского округа находится в г. Нижнем Новгороде, Восточно-Сибирского — в г. Иркутске, Дальневосточного — в г. Хабаровске, Северо-Кавказского — в г. Краснодаре.

В своей деятельности федеральный арбитражный суд округа осуществляет следующие полномочия:

- проверяет в кассационной инстанции законность судебных актов по делам, рассмотренным арбитражными судами субъектов Федерации в первой и апелляционной инстанциях;
- пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты;
- обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом им деле;
- изучает и обобщает судебную практику;
- подготавливает предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов;
- анализирует судебную статистику.

В состав федерального арбитражного суда округа входят:

- *судебная коллегия по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений;*
- *судебная коллегия по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений;*
- *президиум суда.*

Основные процессуальные полномочия арбитражного суда среднего звена осуществляются в его **судебных коллегиях**. Именно там рассматриваются в порядке кассации жалобы лиц, участвовавших в деле при рассмотрении спора по существу, на вступившие в законную силу решения нижестоящего арбитражного суда и постановления его апелляционной инстанции.

Кассационная жалоба может быть подана в течение одного месяца после вступления в законную силу решения или постановления арбитражного суда. Она подается в федеральный арбитражный

суд соответствующего округа через арбитражный суд субъекта Федерации, принявший решение или постановление.

О принятии к производству дела по кассационной жалобе один из судей арбитражного суда среднего звена выносит определение. При этом копия определения направляется лицам, участвующим в деле. По ходатайству лиц, участвующих в деле, арбитражный суд кассационной инстанции вправе приостановить исполнение решений, принятых ранее. Дело в суде кассационной инстанции рассматривается в месячный срок со дня поступления его в федеральный арбитражный суд округа.

Кассационное производство в арбитражных судах по новому законодательству приобрело ряд существенных особенностей, отличающих его от одноименного производства в прежних арбитражных судах и ныне действующих судах общей юрисдикции. Из таких особенностей следовало бы выделить, пожалуй, три:

— в кассационном порядке в арбитражных судах проверяется только правильность применения судом первой или апелляционной инстанции норм материального права и норм процессуального права. Другими словами, *обоснованность* принятого решения проверяться не должна;

— к кассационным жалобам предъявляются весьма жесткие требования: к примеру, если в жалобе не указывается точно, какой, по мнению автора жалобы, закон был нарушен, то она "без разговоров" возвращается автору;

— новое законодательство не требует безоговорочно, чтобы кассационная инстанция, обнаружив при рассмотрении кассационной жалобы те нарушения закона, о которых ничего не сказано в жалобе, соответствующим образом реагировала и на них. А это значит, что такой инстанции закон разрешает не проверять в полном объеме законность действий нижестоящей инстанции.

Рассмотрев дело в порядке кассации, федеральный арбитражный суд округа выносит одно из следующих постановлений:

— об оставлении решения суда первой инстанции или постановления апелляционной инстанции без изменения, а жалобы без удовлетворения;

— об отмене решения первой инстанции и постановления апелляционной инстанции и передаче дела на новое рассмотрение в инстанцию арбитражного суда, решение или постановление которой отменено, если принятое решение или постановление недостаточно обосновано;

— об изменении решения первой инстанции или постановления апелляционной инстанции;

— об отмене решения первой инстанции или постановления апелляционной инстанции полностью или в части и прекращении производства по делу или оставлении иска без рассмотрения полностью или в части;

— об оставлении в силе одного из ранее принятых решений или постановлений.

Помимо проверки в кассационной инстанции законности судебных актов, вступивших в законную силу по делам, рассмотренным арбитражными судами субъектов Федерации, судебные коллегии изучают и обобщают судебную практику, разрабатывают предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, анализируют судебную статистику, а также осуществляют иные полномочия, предусмотренные Регламентом арбитражных судов.

Судебные коллегии в арбитражных судах среднего звена создаются из числа судей этого суда и утверждаются президиумом данного суда по представлению председателя суда. Судебные коллегии возглавляются председателями, являющимися заместителями председателя суда. Председателю суда предоставлено право в случае необходимости своим распоряжением привлекать судей одной судебной коллегии для рассмотрения дел в другой судебной коллегии.

Кассационное разбирательство в судебных коллегиях производится коллегиально, не менее чем тремя судьями-профессионалами⁴ входящими в какой-то из **судебных составов** той или иной судебной коллегии, сформированных в данном суде. Составы эти являются относительно стабильными образованиями, формируемыми персонально из числа членов конкретной судебной коллегии. Решение по этому вопросу принимает председатель окружного суда. Что касается председателей судебных составов, то они утверждаются президиумом суда.

Президиум федерального арбитражного суда округа действует в составе председателя данного суда, его заместителей, председателей судебных составов и судей. Судьи федерального арбитражного суда округа, входящие в состав его президиума, утверждаются Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ по представлению председателя арбитражного суда среднего звена.

К полномочиям президиума относится утверждение по представлению председателя суда членов судебных коллегий и председателей судебных составов, рассмотрение иных вопросов организации работы суда, а также вопросов судебной практики. Его заседания созываются председателем суда по мере необходимости. Он правомочен решать вопросы при наличии большинства членов президиума. Постановления принимаются открытым голосованием большинством голосов от общего числа присутствующих членов президиума и подписываются председателем суда. Члены президиума не вправе воздерживаться от голосования.

Председатель суда является прежде всего судьей и осуществляет процессуальные полномочия, связанные с рассмотрением конкретных судебных дел. Но он выполняет и ряд организационных полномочий:

— организует деятельность суда;

— распределяет обязанности между заместителями председателя суда;

— формирует судебные составы;

— созывает президиум своего суда и председательствует на его заседаниях, а также выносит на рассмотрение президиума вопросы, отнесенные Законом об арбитражных судах к ведению президиума;

— осуществляет общее руководство аппаратом суда, назначает на должность и освобождает от должности его работников;

— представляет суд в отношениях с государственными, общественными и иными организациями;

— осуществляет иные полномочия, установленные Законом об арбитражных судах.

В пределах своих полномочий председатель издает приказы и распоряжения. В случае отсутствия председателя его полномочия осуществляет первый заместитель председателя, а при отсутствии первого заместителя — один из заместителей председателя. Вообще же, заместители председателя являются судьями и осуществляют все процессуальные полномочия, присущие судье данного суда. Помимо этого они в соответствии с распределением обязанностей возглавляют судебные коллегии, а также организуют деятельность структурных подразделений аппарата суда.

§ 5. Высший Арбитражный Суд РФ, его состав, структура и полномочия

Высший Арбитражный Суд РФ в соответствии со ст. 127 Конституции РФ является высшим судебным органом по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

В состав Высшего Арбитражного Суда РФ входят Председатель, заместители Председателя, председатели коллегий и судьи — члены Высшего Арбитражного Суда.

Судьями Высшего Арбитражного Суда могут быть назначены граждане Российской Федерации, достигшие 35-летнего возраста, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее десяти лет.

Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ, заместители Председателя, включая первого заместителя, председатели коллегий и судьи Высшего Арбитражного суда РФ назначаются Советом Федерации по представлению Президента РФ.

Всей работой Высшего Арбитражного Суда РФ руководит его **Председатель**, являющийся по закону судьей, осуществляющим многие другие полномочия:

- организацию деятельности Высшего Арбитражного Суда РФ и системы арбитражных судов в Российской Федерации;
- созыв Пленума и Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ, председательствование на их заседаниях, а также вынесение на рассмотрение Пленума и Президиума вопросов, отнесенных Законом об арбитражных судах к их ведению;
- осуществление общего руководства аппаратом Высшего Арбитражного Суда РФ, назначение на должность и освобождение от должности работников этого аппарата;
- распределение обязанностей между заместителями Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ;
- формирование из числа судей Высшего Арбитражного Суда РФ судебных составов данного Суда;
- вынесение на обсуждение Совета председателей арбитражных судов вопросов, отнесенных законодателем к его ведению;
- представление Высшего Арбитражного Суда РФ в отношениях с государственными, общественными и иными органами;
- осуществление иных полномочий, предоставленных ему Законом об арбитражных судах.

Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ издает приказы и распоряжения по вопросам организации работы всех арбитражных судов.

Он вправе принимать участие в заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, а также Правительства Российской Федерации.

Заместители Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ являются судьями и вправе председательствовать в заседаниях суда, в том числе в заседаниях его коллегий. В случаях отсутствия Председателя его полномочия осуществляет первый заместитель Председателя, а при отсутствии и первого заместителя — один из заместителей Председателя.

Кроме того, заместители Председателя в соответствии с распределением обязанностей возглавляют судебные коллегии, организуют деятельность структурных подразделений аппарата Высшего Арбитражного Суда РФ и всей системы арбитражных судов. Заместители Председателя вправе также принимать участие в заседаниях Совета Федерации и Государственной Думы, их комитетов и комиссий, Правительства РФ.

Высший Арбитражный Суд РФ действует в составе:

- Пленума;
- Президиума;
- Судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из гражданских и иных правоотношений;
- Судебной коллегии по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений.

К общим полномочиям Высшего Арбитражного Суда РФ относится:

- рассмотрение дел в первой инстанции (рассматриваются дела о признании недействительными — полностью или частично — ненормативных актов Президента РФ, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, если они не соответствуют закону и нарушают права и законные интересы организаций и граждан, а также экономические споры между Российской Федерацией и ее субъектами, между субъектами Российской Федерации);
- рассмотрение дел в порядке надзора по протестам на вступившие в законную силу судебные акты всех арбитражных судов;
- пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам принятых Высшим Арбитражным Судом и вступивших в законную силу судебных актов;
- обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности указанных в ч. 2 ст. 125 Конституции РФ законов, иных нормативных актов и договоров;
- обращение в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции;
- изучение и обобщение практики применения арбитражными судами законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, дача разъяснений по вопросам судебной практики;
- разработка предложений по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- ведение судебной статистики и организация работы по ее ведению в арбитражных судах;
- осуществление мер по созданию условий для судебной деятельности арбитражных судов, в том числе по их кадровому, организационному, материально-техническому и иному обеспечению;
- решение в пределах своей компетенции вопросов, вытекающих из международных договоров Российской Федерации;
- осуществление других полномочий, предоставленных ему Конституцией РФ, Законом об арбитражных судах и другими федеральными законами.

Помимо этого Высшему Арбитражному Суду РФ принадлежит право законодательной инициативы по вопросам, относящимся к его ведению.

Внутренняя деятельность арбитражных судов и взаимоотношения между ними регулируются принимаемым Высшим Арбитражным Судом РФ *Регламентом*, обязательным для всех арбитражных судов. Осуществление основного процессуального полномочия Высшего Арбитражного Суда РФ — рассмотрение дел по существу — происходит в **судебных коллегиях**.

Они также изучают и обобщают судебную практику, разрабатывают предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, анализируют судебную статистику, осуществляют иные полномочия, предусмотренные Регламентом арбитражных судов.

Судебные коллегии создаются из числа судей Высшего Арбитражного Суда РФ и утверждаются Пленумом этого Суда по представлению его Председателя. Они возглавляются председателями судебных коллегий, являющимися заместителями Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ. В случае необходимости Председатель Суда вправе своим распоряжением привлечь судей одной судебной коллегии для рассмотрения дел в другой судебной коллегии.

В судебных коллегиях образуются **судебные составы** из числа судей, входящих в соответствующую коллегию. Судебные составы формируются Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ. Возглавляют их председатели составов, утверждаемые Пленумом данного Суда.

Основное полномочие **Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ** — рассмотрение в порядке надзора по протестам на вступившие в законную силу судебные акты всех арбитражных судов. Помимо этого Президиум рассматривает отдельные вопросы судебной практики и о результатах рассмотрения информирует все арбитражные суды.

Дела по проверке в порядке надзора законности и обоснованности решений арбитражных судов, вступивших в законную силу, могут быть пересмотрены в порядке надзора по протестам следующих должностных лиц:

- Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ — на решение любого арбитражного суда Российской Федерации, за исключением постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ;
- Генерального прокурора РФ — на решения любого арбитражного суда, за исключением постановлений Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ;
- заместителей Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ и заместителей Генерального прокурора — на решения арбитражных судов, за исключением решений и постановлений Высшего Арбитражного Суда РФ.

Председатель Высшего Арбитражного Суда и его заместители вправе приостановить исполнение соответствующих решений до окончания производства в порядке надзора.

Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ действует в составе Председателя этого Суда, его заместителей и председателей судебных составов данного Суда. *По решению Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ в Президиум могут быть введены судьи данного Суда.*

В заседаниях Президиума Суда вправе принимать участие Генеральный прокурор РФ. По приглашению Председателя Суда в

заседаниях могут принимать участие и Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ, Министр юстиции РФ, председатели, заместители председателей, судьи арбитражных судов и другие лица.

Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ созывается Председателем Суда по мере необходимости. Он правомочен решать вопросы при наличии большинства членов Президиума. Постановления принимаются большинством голосов от общего числа присутствующих членов Президиума и подписываются Председателем. Члены Президиума не вправе воздерживаться от голосования.

Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ решает важнейшие вопросы деятельности всех арбитражных судов. Он действует в составе Председателя Суда, его заместителей и судей. В его заседаниях вправе принимать участие депутаты Совета Федерации и депутаты Государственной Думы, Председатель Конституционного Суда РФ, Председатель Верховного Суда РФ, Генеральный прокурор РФ, Министр юстиции РФ, председатели арбитражных судов. По приглашению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ в заседаниях Пленума могут принимать участие судьи арбитражных судов, представители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, научных учреждений, других организаций и граждане.

Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ:

- рассматривает материалы изучения и обобщения практики применения законов и иных нормативных актов арбитражными судами и дает разъяснения по вопросам судебной практики;
- решает вопрос о выступлении с законодательной инициативой;
- решает вопросы об обращении в Конституционный Суд РФ с запросами о проверке конституционности законов, иных нормативных правовых актов и договоров;
- избирает по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ секретаря Пленума из числа судей данного Суда;
- утверждает по представлению Председателя данного Суда членов судебных коллегий и председателей судебных составов Высшего Арбитражного Суда РФ;
- утверждает в порядке, предусмотренном Законом об арбитражных судах, места постоянного пребывания федеральных арбитражных судов округов;
- утверждает по представлению председателя федерального арбитражного суда округа судей соответствующего суда в качестве членов его президиума;
- утверждает по представлению председателя арбитражного суда субъекта Федерации судей соответствующего суда в качестве членов его президиума;
- утверждает по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ Регламент арбитражных судов;
- решает в соответствии с Законом об арбитражных судах другие вопросы организации и деятельности арбитражных судов.

По вопросам, относящимся к его ведению, Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ принимает постановления, обязательные для всех арбитражных судов. Созывается он Председателем Суда по мере необходимости, но не реже двух раз в год, и правомочен решать вопросы при наличии не менее двух третей его состава. Постановления принимаются открытым голосованием большинством голосов от общего числа присутствующих членов Пленума. Постановление Пленума подписывается Председателем и секретарем Пленума, избираемым из его членов. О времени созыва Пленума и вопросах, вносимых на его рассмотрение, члены Пленума, Генеральный прокурор РФ уведомляются не позднее, чем за 15 дней до заседания.

По вопросам, внесенным на рассмотрение Пленума, представляются материалы в виде: обзоров (обобщений) арбитражной практики; проектов разъяснений по вопросам применения законодательства; проектов предложений по совершенствованию законодательства; докладных записок по другим наиболее актуальным вопросам деятельности арбитражного суда.

Материалы представляют председатели коллегий, судьи, руководители отделов аппарата Высшего Арбитражного Суда РФ, председатели нижестоящих арбитражных судов. К подготовке материалов могут привлекаться члены Научно-консультативного совета, специалисты и научные работники учреждений и организаций по согласованию с их руководством. В докладных записках излагаются сущность и обоснование представленного на Пленум материала, предложения по вносимому на обсуждение вопросу, сведения о согласовании проектов документов и об оставшихся по ним разногласиях. К материалам прилагается проект постановления Пленума.

Материалы, предназначенные для рассмотрения на Пленуме, передаются секретарю Пленума не позднее, чем за 30 дней до заседания Пленума. При непредставлении материалов в установленный срок секретарь Пленума докладывает об этом Председателю Высшего Арбитражного Суда для принятия

соответствующего решения. Заседания Пленума, как правило, являются открытыми и ведутся гласно. На них могут присутствовать представители средств массовой информации. На закрытых заседаниях присутствуют лишь члены Пленума, руководители правоохранительных органов и специально приглашенные лица.

Вопросы, внесенные на рассмотрение Пленума Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ, Генеральным прокурором РФ, председателями арбитражных судов, председателями коллегий и руководителями структурных подразделений аппарата Высшего Арбитражного Суда РФ, рассматриваются соответственно по их докладам или докладам уполномоченных ими лиц. В обсуждениях могут участвовать заинтересованные лица, приглашенные на заседание Пленума.

Для подготовки проекта постановления, содержащего разъяснения, Пленум в необходимых случаях образует редакционную комиссию из числа членов Пленума. После обсуждения при необходимости проект может быть доработан в срок, установленный Пленумом.

Организационная работа в Высшем Арбитражном Суде проводится по тем же направлениям, что и в других арбитражных судах.

Высший Арбитражный Суд РФ изучает и обобщает практику применения законодательства арбитражными судами, подготавливает и осуществляет предложения по ее совершенствованию и унификации, анализирует положительный опыт применения законодательства с целью его распространения.

На основе изучения и обобщения практики применения законодательства и с учетом предложений арбитражных судов разрабатываются и в установленном порядке вносятся предложения по совершенствованию законодательства. К этой работе привлекаются по согласованию с руководителями соответствующих организаций их специалисты и ученые.

При Высшем Арбитражном Суде РФ действует Совет председателей арбитражных судов в составе Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ и председателей других арбитражных судов. Заседания Совета проводятся по мере необходимости. Он является совещательным органом, рассматривающим вопросы организационной, кадровой и финансовой деятельности арбитражных судов. Его решения реализуются путем издания Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ приказов и распоряжений.

Для подготовки научно обоснованных рекомендаций по вопросам, связанным с формированием практики применения законодательства и разработкой предложений по его совершенствованию, при Высшем Арбитражном Суде РФ создается Научно-консультативный совет. Его состав и положение о нем утверждаются Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ.

Арбитражные суды могут осуществлять иные мероприятия, связанные с проведением научно-исследовательских работ по проблемам правового регулирования экономических отношений, организации и деятельности арбитражных судов и с внедрением в практику результатов этих работ.

Высший Арбитражный Суд РФ выпускает *"Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации"*.

§ 6. Иные арбитражные органы

Экономический спор, подведомственный арбитражному суду, как уже говорилось выше, по соглашению сторон может быть передан на разрешение *третейского суда*.

Допускается создание третейских судов *для рассмотрения конкретных споров*, а также постоянно действующих. К последним

относятся Международный коммерческий арбитражный суд и Морская арбитражная комиссия при Торгово-промышленной палате РФ (ТПП РФ), а также сходные с ними третейские суды, создаваемые при местных торгово-промышленных палатах (например, Коммерческий арбитраж при Московской Торгово-промышленной палате).

Создаются третейские суды иногда и иными финансовыми и промышленно-предпринимательскими структурами, а также на основе некоторых межгосударственных соглашений, в которых особо оговариваются правила разбирательства предполагаемых споров. К числу третейских судов такого рода можно отнести, к примеру, Экономический суд Содружества Независимых Государств, учрежденный Соглашением государств—участников этого Содружества от 6 июля 1992 г.

Чаще всего третейское рассмотрение конкретных споров происходит на основании *Положения о третейском суде или Временного положения о третейском суде для разрешения экономических споров*, утвержденного Постановлением Верховного Совета РФ от 24 июня 1992 г.

На основании *Положения о третейском суде* рассматриваются любые возникшие между гражданами споры (кроме вытекающих из трудовых и семейных отношений), а на основании *Временного положения рассматриваются* — экономические споры, которые могут быть подсудными арбитражным судам. Производство в третейском суде осуществляется при наличии соглашения о передаче спора

этому суду, которое заключается сторонами в письменной форме в виде оговорки в договоре или в виде отдельного соглашения.

Число третейских судей должно быть нечетным, а судьей может быть только физическое лицо, обладающее дееспособностью, давшее согласие на выполнение соответствующей обязанности.

Третейский суд образуется, как правило, в составе трех судей. Каждая сторона назначает одного судью, а двое назначенных таким образом третейских судей назначают третьего. Этот третейский суд самостоятельно решает вопрос наличия или действительности соглашения о передаче спора третейскому суду. Если будут признаны отсутствие или недействительность соглашения сторон, спор может быть передан на разрешение арбитражного суда.

Разрешение споров в третейском суде происходит на началах равенства сторон. Каждой стороне должны быть предоставлены равные возможности для изложения своей позиции и защиты своих прав.

Стороны по своему усмотрению определяют порядок разрешения спора, место разрешения спора, язык, применяемый при разрешении спора.

При разрешении спора третейский суд сам определяет, необходимо ли присутствие сторон, достаточно ли документов, которые имеются в деле. К документам относятся исковое заявление, отзыв на него, заключения специалистов и т.д. Расходы, связанные с рас-

смотрением дела, распределяются между сторонами по соглашению или по решению третейского суда.

Руководствуется третейский суд действующим законодательством. Решение принимается большинством голосов всех членов суда, облечается в письменную форму и подписывается составом третейского суда. Судья, не согласный с решением, излагает особое мнение, которое прилагается к решению.

Решение третейского суда исполняется добровольно в порядке и в сроки, им установленные. Если в решении срок исполнения не установлен, оно подлежит немедленному исполнению. При неисполнении ответчиком решения в установленный срок приказ на его принудительное исполнение выдается по заявлению стороны, в пользу которой вынесено решение. Этот приказ выдает арбитражный суд, на территории которого находится третейский суд. Для выдачи приказа арбитражный суд устанавливает наличие соглашения сторон о передаче дела в третейский суд, а также правильность выбора законодательства для разрешения спора. Арбитражный суд при этом воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств дела и не входит в обсуждение решения третейского суда по существу.

Арбитражному суду не предоставлено право отменять, изменять решение третейского суда, выносить новое решение, прекращать производство по делу или оставлять иск без рассмотрения, а также требовать от истца представления дополнительных документов.

В случае, когда при рассмотрении заявления о выдаче приказа на исполнение решения третейского суда арбитражный суд установит, что это решение не соответствует законодательству либо принято по неисследованным документам, арбитражный суд отказывает в выдаче приказа и возвращает дело на новое рассмотрение в третейский суд, принявший решение (когда этот суд является постоянно действующим). Если третейский суд не являлся постоянно действующим, а решение вынесено с нарушением законодательства или не соответствует материалам дела, арбитражный суд отказывает истцу в выдаче приказа. Одновременно он может рекомендовать истцу обратиться с соответствующим заявлением в арбитражный суд по установленной подсудности. По своей инициативе арбитражный суд не вправе при отказе в выдаче приказа принять к своему производству дело, рассмотренное третейским судом.

Постоянно действующие третейские суды — Арбитражный суд и Морская арбитражная комиссия были созданы и действовали при Торгово-промышленной палате СССР. В связи с прекращением ее деятельности Постановлением Верховного Совета РФ от 20 января 1993 г. было установлено, что Арбитражный суд, Морская арбитражная комиссия и диспашеры при Торгово-промышленной палате СССР продолжают свою деятельность при Торгово-промышленной палате РФ, выполняя функции, возложенные на них прежним законодательством. С принятием Закона РФ "О международном коммерческом арбитраже" Арбитражный суд стал именоваться Международным коммерческим арбитражным судом.

Международный коммерческий арбитражный суд при Торгово-промышленной палате РФ действует на основании Положения о Международном коммерческом арбитражном суде, утвержденного Законом РФ "О международном коммерческом арбитраже" от 7 июля 1993 г. В его компетенцию входит разрешение споров, связанных с договорными и иными гражданско-правовыми отношениями, возникающими при осуществлении внешнеторговых и других видов международных экономических связей, если коммерческое предприятие хотя бы одной из сторон находится за границей, а также споров предприятий с иностранными инвестициями и международных объединений и организаций, созданных на территории Российской Федерации, между собой, споров между их участниками, а равно их споров с другими субъектами права Российской Федерации.

Морская *арбитражная комиссия при Торгово-промышленной палате РФ* действует на основании Положения, утвержденного тоже Законом РФ "О международном коммерческом арбитраже". Она разрешает споры, которые вытекают из договорных и других гражданско-правовых отношений, касающихся торгового мореплавания, а именно: из отношений по фрахтованию судов, морской перевозке грузов, буксировке судов, по морскому страхованию, лоцманской и ледовой проводке, спасанию и подъему затонувших судов, а также связанных со столкновением судов и причинением повреждений рыболовным сетям, иным орудиям лова и др.

Корпус арбитров Международного коммерческого арбитражного суда (МКАС) и Морской арбитражной комиссии (МАК) формируется президиумом Торгово-промышленной палаты РФ сроком на 4 года. Арбитром может быть лицо, обладающее специальными знаниями в области разрешения споров, принимаемых указанными органами к рассмотрению. Президиум утверждает и акты, регламентирующие работу МКАС и МАК: Положение об арбитражных сборах и расходах и об издержках сторон, Регламент Международного коммерческого арбитражного суда, Правила производства дел в Морской арбитражной комиссии и т.д.

Общее количество арбитров в рассматриваемых органах определяется неоднозначно. В Международном коммерческом арбитражном суде оно составляет 25—30 арбитров, в Морской арбитражной комиссии — 25 арбитров. В МКАС арбитры избирают из своего состава сроком на 4 года председателя суда и его заместителя, а в МАК избирается председатель комиссии и два его заместителя.

Производство в этих органах ведется по правилам, сходным с действующими в третейских судах. МКАС и МАК принимают к рассмотрению дела при наличии письменного соглашения между сторонами о передаче на их разрешение уже возникшего или могущего возникнуть спора. Каждая сторона участвует в выборе арбит-

ров, рассматривающих спор, хотя их количество неодинаково. Так, в Международном коммерческом арбитражном суде спор рассматривают три арбитра или единоличный арбитр, а в Морской арбитражной комиссии каждая из сторон избирает по арбитру из числа членов Комиссии. Но если два избранных арбитра не придут к единому мнению, то они избирают третьего. Когда не удастся достичь соглашения по поводу выборов третьего арбитра, его назначает председатель МАК.

Споры могут разрешаться и в закрытом (по просьбе сторон) заседании. Допускается как непосредственное, так и заочное участие сторон в рассмотрении спора. Решения, выносимые данными органами, должны быть мотивированными и основываться на материалах, имеющихся в деле. При вынесении решений может быть использовано не только российское законодательство, но и международные нормы и обычаи, а иногда и законодательство других государств.

Различны последствия вынесенных данными органами решений. Так, решения Международного коммерческого арбитражного суда являются окончательными и обжалованию не подлежат. А решения Морской арбитражной комиссии могут быть обжалованы сторонами, опротестованы Генеральным прокурором РФ и Председателем Верховного Суда РФ и их заместителями. Дела по указанным протестам рассматривает Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ. В ее компетенцию входит отмена решения МАК, в случае существенного нарушения или неправильного применения действующего законодательства, и возвращение дела в МАК для нового рассмотрения в ином составе арбитров.

Решения Международного коммерческого арбитражного суда и Морской арбитражной комиссии должны быть исполнены добровольно. Если сторона уклоняется от исполнения решения, то на основании исполнительного листа МКАС или надписи председателя МАК может состояться принудительное исполнение указанных решений. Особым видом постоянно действующего третейского суда может быть признан упомянутый выше в данном параграфе *Экономический суд Содружества Независимых Государств*, созданный на основании Соглашения Совета глав государств Содружества Независимых Государств от 6 июля 1992 г., подписанного представителями десяти этих государств.

В соответствии с Положением об этом суде к его ведению относится преимущественно разрешение межгосударственных споров, возникающих при исполнении экономических обязательств, принятых в установленном порядке в рамках СНГ, а также споров, связанных с определением юридической силы для государств—участников Содружества нормативных и других актов по экономическим вопросам. Споры рассматриваются по заявлению заинтересованных государств в лице их полномочных органов, а также по заявлениям

институтов Содружества. Суд призван осуществлять и толкование правовых актов по вопросам экономического сотрудничества государств—участников Содружества.

По результатам рассмотрения спора должно приниматься решение об установлении факта нарушения государством—участником соглашений, других актов Содружества и его институтов (либо отсутствии нарушения), и определении мер, которые рекомендуется принять соответствующему государству в целях устранения нарушения и его последствий.

Экономический суд СНГ образуется из равного числа судей от каждого государства-участника. Избираются (назначаются) они сроком на десять лет в порядке, установленном в государствах-участниках для избрания (назначения) судей высших хозяйственных, арбитражных судов, на строго профессиональной основе из числа судей хозяйственных, арбитражных судов и иных лиц, являющихся специалистами высокой квалификации в области экономических правоотношений, имеющих высшее юридическое образование. Председатель суда и его заместители избираются судьями этого суда большинством голосов и утверждаются Советом глав государств Содружества сроком на пять лет.

Наиболее сложные и принципиальные вопросы в данном суде рассматриваются его *Пленумом*, который должен состоять из всех судей, назначенных (избранных) в данный суд, и руководителей высших судов или иных органов, занимающихся в государствах— участниках Соглашения о статусе Экономического суда СНГ рассмотрением и разрешением экономических споров. Основные полномочия Пленума — рассмотрение жалоб на решения "своего" суда, дача рекомендаций по обеспечению единообразной практики применения соглашений и других актов СНГ при разрешении экономических споров, а также по устранению коллизий в законодательстве государств—участников Соглашения.

Рекомендуемые правовые источники

Конституция РФ — ст. 104 и 127.

Закон о судебной системе — ст. 4, 23—25.

Закон об арбитражных судах — ст. 1—52.

АПК — ст. 14, 22—24, 146, 155, 161, 162, 174, 180 и 183.

Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)" от 8 января 1998 г. — ст. 29 (СЗ РФ, 1998, № 2, ст. 222).

Положение о третейском суде — ст. 1—5, 8, 17 и 18 (Приложение № 3 к ГПК).

Временное положение о третейском суде для разрешения экономических споров, утвержденное Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 24 июня 1992 г. — ст. 1—7, 24 и 25 (ВВС, 1992, № 30, ст. 1790; СЗ РФ, 1997, № 47, ст. 5341).

Закон РФ "О международном коммерческом арбитраже" от 7 июля 1993 г. — ч. 2 ст. 1, ст. 10 и 11 (СЗ РФ, 1993, № 32, ст. 1240; СЗ РФ, 1997, № 47, ст. 5341).

Положение о Международном коммерческом арбитражном суде при Торгово-промышленной палате Российской Федерации, утвержденное Законом РФ "О международном коммерческом арбитраже" от 7 июля 1993 г. — п. 1—3 и 5 (СЗ РФ, 1993, № 32, ст. 1240; СЗ РФ, 1997, № 47, ст. 5341).

Положение о Морской арбитражной комиссии при Торгово-промышленной палате Российской Федерации, утвержденное Законом РФ "О международном коммерческом арбитраже" от 7 июля 1993 г. — п. 1—5 (СЗ РФ, 1993, № 32, ст. 1240; СЗ РФ, 1997, № 47, ст. 5341).

Положение об эксперименте по рассмотрению дел с привлечением арбитражных заседателей, утвержденное Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 сентября 1995 г. № 10 — п. 1—7 (ВВАС, 1996, № 11; 1997, № 6).

Регламент арбитражных судов, утвержденный Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 июня 1996 г. № 7 — п. 1.1.1, 1.2.1.—1.2.13 (ВВАС, 1996, № 11; 1998, № 10).

Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ "Об утверждении мест постоянного пребывания федеральных арбитражных судов округов" от 3 июля 1995 г. № 26 (ВВАС, 1995, № 11).

Регламент совместных заседаний Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, утвержденный Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации и Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 7 июня 1999 г. — п. 1—3.

Положение об Экономическом суде Содружества Независимых Государств, утвержденное Соглашением о статусе Экономического суда Содружества Независимых Государств от 6 июля 1992 г. — п. 1—3, 5—11 и 14 (Бюллетень международных договоров, 1994, № 9).

* * Положение о государственном арбитраже от 3 мая 1931 г. (СЗ, 1931, № 14, ст. 135).

Закон СССР "О государственном арбитраже в СССР" от 30 ноября 1979 г. (ВВСС, 1979, № 49, ст. 844).

Контрольные вопросы

1. Дайте понятие арбитражного судопроизводства и подведомственности арбитражных судов.
2. Каковы основные этапы развития арбитража в Российской Федерации?
3. Расскажите о системе арбитражных судов и порядке их формирования.
4. Дайте характеристику структуры и полномочий арбитражных судов субъектов Федерации.
5. В чем особенности организации и полномочий федеральных арбитражных судов округов?
6. Назовите состав и основные полномочия Высшего Арбитражного Суда РФ.
7. Каковы полномочия коллегий, Президиума и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ?
8. Каковы полномочия Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ?

9. Расскажите о статусе Международного коммерческого арбитражного суда при Торгово-промышленной палате РФ.
10. Какие дела подведомственны Морской арбитражной комиссии при Торгово-промышленной палате РФ?
11. Назовите иные третейские суды, порядок их образования и задачи.
12. Как организован и какие имеет полномочия Экономический суд Содружества Независимых Государств?

Глава X Конституционный Суд Российской Федерации

§ 1. Конституционный контроль, его понятие и истоки

Конституционный контроль относится к одному из средств обеспечения верховенства конституционных предписаний, которое принято расценивать в качестве признака демократичности государства. Основным назначением конституционного контроля в широком смысле этих слов признается прежде всего выявление правовых актов и действий государственных органов или должностных лиц, противоречащих конституционным предписаниям, а также принятие мер по устранению выявленных отклонений. Практически конституционный контроль возник там и тогда, где и когда начали появляться законы, именуемые конституциями. Как и другие законы, конституции нуждались в гарантиях их реального исполнения всеми в условиях конкретных государств. На первых порах предполагалось, что эту функцию в состоянии успешно выполнять органы законодательной власти, поскольку они принимают конституции и играют решающую роль в законотворчестве. Предполагалось также, что в данной сфере могут быть эффективными и усилия исполнительных органов. К примеру, в некоторых государствах их главам было предоставлено право (и это право сохраняется во многих случаях и в наши дни) отказываться от подписи принимаемых парламентами законов (налагать вето), если, по их мнению, представленный на подпись закон не соответствует конституционным предписаниям.

Кое-где к конституционному контролю стали привлекать суды. Многие считают, что впервые это произошло в США. Там еще в 1803 г. федеральный Верховный суд признал, что у него есть право объявлять противоречащими Конституции США любые законы, принимаемые органами законодательной власти в стране. Объявление закона таковым означало и означает в наши дни, что он не должен применяться, в первую очередь судами. Другими словами, к контролю за соблюдением Конституции были "подключены" суды. Они стали дополнять то, что делалось либо должно было делаться органами законодательной и исполнительной властей. В других странах отношение к такому контролю было весьма сдержанным.

Лишь в последние 40—50 лет целесообразность привлечения органов судебной власти к осуществлению конституционного конт-

роля была признана во многих странах. Это происходило по мере того, как преодолевалась боязнь причинения ущерба авторитету законодательных и исполнительных органов тем, что их действия окажутся под судебным контролем. Естественно, в процессе внедрения осуществляемого судами конституционного контроля было найдено немало оригинальных решений, отражавших специфику соответствующих стран и уровень сформировавшейся там правовой культуры. Проявилось это как в неодинаковом наполнении содержания понятия "конституционный контроль" и определении пределов компетенции соответствующих органов, так и в наименовании последних. Например, во Франции данная функция возложена на орган, именуемый Конституционным советом, а в Австрии, Италии и Германии — на специально созданные конституционные суды. В большинстве стран, где конституционный контроль является прерогативой судебной власти, этим делом занимаются высшие инстанции общих судов, обычно верховные суды.

Что касается полномочий этих органов, то среди них наряду с проверкой конституционности законов можно обнаружить и некоторые другие: контроль за решениями различного рода государственных органов; рассмотрение споров между субъектами федерации (в федеративных государствах) и между государственными органами о разграничении их компетенции; споров, связанных с подведением итогов выборов; возбуждение и разбирательство уголовных дел в отношении должностных лиц высшего уровня.

Судьба конституционного контроля, осуществляемого органами судебной власти, в нашей стране тоже не была простой. До 1918 г. вопрос даже не ставился, поскольку в России до этого года не было акта, называвшегося Конституцией и имевшего соответствующее юридическое, социальное и политическое значение. Повышенный интерес к проблеме такого контроля возник, когда после образования Союза ССР потребовалось преодолевать "разнобой и пестроту" в законодательстве союзных республик. Разумеется, юридической базой для этого могла стать Конституция СССР: ориентация на ее предписания создавала условия для придания единообразия формировавшемуся в то время законодательству. Органом, на который была возложена функция контролирования соблюдения Конституции СССР, стал образованный в 1924 г. Верховный Суд СССР.

В соответствии со ст. 43 действовавшей тогда Конституции СССР этот Суд наделялся такими полномочиями: дача руководящих разъяснений судам союзных республик; проверка законности и обоснованности судебных решений, принимаемых в союзных республиках; рассмотрение дел по обвинению высших должностных лиц союзного уровня; разбирательство споров между союзными республиками; конституционный контроль (надзор).

Последнее из этих полномочий ставилось в жесткие рамки: оно могло быть реализовано только в виде дачи заключений "о закон-

ности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции", которые могли даваться лишь по требованию высшего представительного органа тех лет — ЦИК СССР.

В принятых почти одновременно с Конституцией СССР Положении о Верховном Суде СССР и Наказе Верховному Суду СССР эти рамки были существенно раздвинуты. Это выразилось, во-первых, в том, что заключения по требованию ЦИК СССР могли даваться не только в отношении "тех или иных постановлений союзных республик", но и в отношении постановлений общесоюзного Правительства — Совета Народных Комиссаров СССР. Во-вторых, на Верховный Суд СССР возлагалось внесение представлений о приостановлении и отмене "постановлений, действий и распоряжений" всех союзных органов (кроме ЦИК СССР и его Президиума) по собственной инициативе, по предложениям центральных органов союзных республик или прокурора Верховного Суда СССР. Направлялись такие представления в Президиум ЦИК СССР. Другими словами, Верховный Суд СССР мог проверять на соответствие Конституции СССР довольно широкий круг правовых актов. Заканчивалась проверка дачей заключения или внесением представления.

Осуществление конституционного контроля (надзора) в таких масштабах требовало значительных усилий. Только для того, чтобы своевременно проявлять инициативу по отмене и приостановлению неконституционных актов союзного уровня, необходимо было регулярно изучать все правовые акты, принимавшиеся органами этого уровня. Их копии в обязательном порядке направлялись в Верховный Суд СССР и там тщательно изучались. За первые пять лет выполнения данной функции поступило более 24 тыс. актов. Это был большой объем работы.

С начала 30-х гг. активность Верховного Суда СССР в области конституционного контроля (надзора) значительно упала, а затем и вовсе "исчезла". В Конституции 1936 г. уже не было упоминания о конституционном контроле, осуществляемом какими бы то ни было судами.

В последующие десятилетия широкое распространение получила установка, что конституционный контроль — не дело суда, его должны осуществлять только те, кто принимает законы. Эта установка в итоге привела к тому, что о конституционном контроле постепенно "забыли". И в этом была своя логика: тот, кто пишет и принимает законы, не может эффективно контролировать их качество и не заинтересован в этом. Были и другие причины, в том числе — политического свойства.

Интерес к проблемам конституционного контроля появился вновь только во второй половине 80-х гг., когда начались поиски путей к тому, что многие называют правовым государством. К середине 1989 г. стали предприниматься конкретные шаги по возрождению эффективного контроля за соблюдением Конституции СССР. 23 де-

кабря 1989 г. состоялось принятие Закона "О конституционном надзоре в СССР". В соответствии с ним был образован Комитет конституционного надзора СССР. С середины 1990 г. он начал свою работу и до момента ликвидации в декабре 1991 г. успел принять ряд важных решений, содействовавших демократизации законодательства в соответствии с требованиями конституционных положений того времени.

Образование Комитета конституционного надзора СССР стимулировало соответствующие усилия в Российской Федерации. 15 декабря 1990 г. в Конституцию РСФСР были включены положения о создании не комитета (наподобие того, что был образован на союзном уровне), а Конституционного Суда. На основе этих положений 12 июля 1991 г. состоялось принятие первого Закона РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР", а 30 октября того же года Пятый (Внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР избрал первых 13 членов этого Суда, после чего реально началась его деятельность. С ноября 1991 г. по октябрь 1993 г. в соответствии с действовавшим тогда законом он принял ряд решений, имевших большой общественный резонанс. Среди них можно было бы отметить, к примеру, решения по вопросу о конституционности актов, касавшихся деятельности КПСС, о конституционности правоприменительной практики, связанной с индексацией доходов и сбережений населения, о конституционности актов, допускавших выселение граждан из занимаемых ими помещений в административном порядке, о конституционности актов Президиума Верховного Совета РФ, изданных им с превышением предоставленных ему полномочий, и др.

7 октября 1993 г. активная деятельность этого Суда была практически приостановлена. В Указе Президента РФ по данному вопросу отмечался ряд обстоятельств, послуживших поводом для такого решения (в частности, тот факт, что "Конституционный Суд Российской Федерации оказался в глубоком кризисном состоянии"). Обращалось также внимание на необходимость существенных изменений и дополнений действовавшего в то время Закона о Конституционном Суде РСФСР. С учетом этого обстоятельства он Указом Президента РФ от 24 декабря 1993 г. признан недействующим. Началась разработка проекта нового закона, который к весне 1994 г. был готов и представлен на рассмотрение Фе-

дерального Собрания. Его подписание Президентом РФ состоялось 21 июля 1994 г., т.е. чуть более трех лет спустя после принятия первого закона о Конституционном Суде.

Вскоре после принятия этого закона начался процесс назначения Советом Федерации недостающих судей (чтобы Конституционный Суд РФ по новому закону мог начать свою работу, требовалось иметь полный его состав — 19 судей, предусмотренных Конституцией РФ). Процесс этот оказался непростым в связи с тем, что Совет Федерации отклонил многих представленных ему кандидатов. Завершился он только в феврале 1995 г. После этого Суд получил

возможность возобновить свои заседания и заняться непосредственно выполнением своих ответственных функций.

§ 2. Конституционный Суд РФ: полномочия и основы организации

В соответствии с ч. 1 ст. 125 и ч. 1 ст. 128 Конституции РФ Конституционный Суд РФ должен состоять из названного выше количества судей, назначаемых Советом Федерации по представлению Президента РФ, которое готовится и вносится с соблюдением установленного порядка.

Основные положения такого порядка определены в ст. 9 Закона о Конституционном Суде. В соответствии с ними подбор кандидата на должность судьи этого Суда начинается с проведения работы по подготовке предложений, касающихся конкретных кандидатур. Право на внесение предложений предоставлено членам (депутатам) Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, а также законодательным (представительным) органам субъектов Федерации, высшим судебным органам и федеральным юридическим ведомствам, всероссийским юридическим сообществам, юридическим научным и учебным заведениям. Другими словами, круг лиц и органов, которые могут проявить инициативу в данном вопросе, довольно широк. При этом по складывающейся практике подбора кандидатов в судьи Конституционного Суда РФ те, кому дозволено вносить предложения, могут называть не одну кандидатуру на каждую вакансию. Это даже стимулируется. Например, Указ Президента РФ "О замещении вакантных должностей федеральных судей" от 25 декабря 1993 г. прямо предусмотрел, что Министерство юстиции РФ и Всероссийский съезд судей должны включить в свои предложения по заполнению вакантных должностей судей Конституционного Суда РФ по две кандидатуры на каждую такую должность. В Указе также сказано, что материалы, необходимые для внесения кандидатур на рассмотрение Федерального Собрания, готовит Государственно-правовое управление Президента РФ (ныне — Главное государственно-правовое управление Президента РФ).

Указанная статья Закона о Конституционном Суде устанавливает также, что внесенное Президентом РФ представление должно быть рассмотрено Советом Федерации в четырнадцатидневный срок. Порядок предварительного обсуждения в Совете Федерации представленных кандидатов и принятия там решения детально регулируется Регламентом Совета Федерации Федерального Собрания, утвержденным 6 февраля 1996 г. и претерпевшим впоследствии многочисленные изменения и дополнения. Решение о назначении принимается индивидуально по каждой предложенной кандидатуре путем тайного голосования. Назначенным считается тот кандидат,

который наберет большинство голосов от общего количества членов (депутатов) Совета Федерации.

Лицо, назначенное на должность, приводится к присяге Председателем Совета Федерации и после этого становится полноправным судьей Конституционного Суда РФ.

Общее представление о полномочиях и содержании деятельности формируемого таким образом суда дают части 2—5 и 7 ст. 125 Конституции РФ и ст. 3 Закона о Конституционном Суде. В соответствии с этими предписаниями она (его деятельность) состоит из четырех основных направлений:

— разрешение (по запросам перечисленных в Конституции РФ должностных лиц и органов) дел о соответствии Конституции РФ федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, изданных по ограниченному кругу вопросов (см. п. "б" ч. 2 ст. 125 Конституции РФ), а также договоров, заключаемых органами государственной власти Российской Федерации или субъектов Федерации, и не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации;

— разрешение споров о компетенции между органами государственной власти, как федеральными, так и на уровне субъектов Федерации;

— проверка (по жалобам граждан и Уполномоченного по правам человека, запросам судов) конституционности законов, применяемых или подлежащих применению при разбирательстве конкретных дел;

— толкование Конституции РФ (по запросам Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, органов законодательной власти субъектов Федерации).

На Конституционный Суд РФ возлагаются также дача заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, участие в совершенствовании законодательства путем реализации права законодательной инициативы. Он вправе принимать и другие решения, связанные с выполнением его функций (приостанавливать или прекращать полномочия своих судей, прекращать их отставку, привлекать к ответственности лиц, не выполняющих или отказывающихся выполнять требования Конституционного Суда, и др.), а также утверждать весьма ответственный нормативный акт — Регламент Конституционного Суда РФ (ниже — Регламент), в котором содержатся правила по многим вопросам организации внутренней деятельности, или корректировать его.

Базовые принципы организации и деятельности Конституционного Суда РФ во многом сходны с теми, которые положены в основу организации и деятельности других судов (см. гл. IV учебни-

ка). К ним относятся, как сказано в ст. 5 и 29—35 Закона о Конституционном Суде, прежде всего независимость судей, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон. Но есть и особенности. К примеру, среди принципов не упоминается принцип законности. Это можно объяснить тем, что Конституционный Суд РФ при осуществлении своих полномочий должен руководствоваться требованиями не любого закона или соответствующего ему иного нормативного акта, а вполне определенных *двух* — Конституции РФ и Закона о Конституционном Суде (см. ст. 2 Закона). Не упомянуты среди принципов организации и деятельности также принципы презумпции невиновности, обеспечения права подозреваемого, обвиняемого и подсудимого на защиту, участия представителей народа в отправлении правосудия, обеспечения права гражданина на судебную защиту, осуществления правосудия только судом.

И это вполне объяснимо: Конституционный Суд РФ не вершит правосудия по конкретным гражданским или уголовным делам. У него другая задача. Он осуществляет принципиально иную функцию (полномочие) — *конституционный контроль* (см. ст. 1 Закона о Конституционном Суде). Здесь нет обвиняемых, подсудимых и их защитников, нет истцов и ответчиков, их представителей, нет граждан (иностранцев или лиц без гражданства) или организаций, спорящих с физическими или юридическими лицами, конкретными государственными органами. Гражданин участвует в конституционном судопроизводстве в крайне ограниченных пределах. Он может оказаться лишь в роли лица, поддерживающего свою жалобу на то, что по его конкретному делу (гражданскому, арбитражному, административному или уголовному), рассматриваемому в соответствующем суде или ином правоохранительном органе, применен или может быть применен закон, противоречащий Конституции РФ и ущемляющий его конституционные права и свободы.

Своеобразие принципов организации и деятельности Конституционного Суда РФ проявляется также в том, что они порой наполняются несколько иным содержанием по сравнению с принципами отправления правосудия. Скажем, принцип *коллективности* конституционного судопроизводства не предполагает возможности привлечения к рассмотрению дел представителей народа, ибо вопросы, по которым Конституционный Суд РФ уполномочен принимать решения, требуют от тех, кому доверено участвовать в этом, глубоких профессиональных знаний в области права. Вполне естественно, ни у народных, ни у присяжных или арбитражных заседателей нет и не должно быть такого рода знаний. Иначе регламентируются и изъятия из общего правила о *гласности судопроизводства*. Она в Конституционном Суде РФ может быть ограничена по весьма широкому основаниям. Если в суде общей юрисдикции двери зала судебных заседаний могут быть закрыты, например, для охраны государственной тайны или тайны частной жизни гражданина, а в арбитражном — еще и для охраны коммерческой тайны, то в данном суде основанием для ограничения гласности может послужить потребность в охране любой тайны, в том числе служебной и профессиональной. Возможны и иные изъятия из данного принципа. К примеру, зал заседаний Суда может посетить не каждый желающий; в соответствии с § 32 и 33 Регламента реализация возможности присутствовать на открытых заседаниях в значительной мере зависит от пристава Суда (см. ниже в данном параграфе) и от специально созданной службы, осуществляющей пропуск граждан в здание. Не свободен доступ и представителям средств массовой информации: такие представители, аккредитованные при Конституционном Суде, проходят в зал судебных заседаний по аккредитационным удостоверениям, а другие журналисты — по списку, представленному пресс-службой Конституционного Суда в отдел судебных заседаний. Рассмотрение дел, подведомственных Конституционному Суду РФ, и принятие по ним решений осуществляются на заседаниях Суда, которые могут проходить *лишь в коллегиальном составе* — в пленарном заседании или заседаниях палат.

В пленарных заседаниях должны участвовать все судьи Конституционного Суда РФ. Отсутствие судьи на таком заседании возможно лишь по уважительной причине. Пленарное заседание правомочно принимать решения по рассматриваемым делам или вопросам при наличии не менее двух третей от общего числа назначенных судей (без учета тех судей, полномочия которых приостановлены в установленном порядке). Руководит его работой Председатель Суда.

В принципе пленарное заседание вправе рассмотреть любой вопрос, подведомственный Конституционному Суду РФ. Однако Закон о Конституционном Суде выделяет из общей суммы вопросов такие, которые могут быть рассмотрены только на пленарных заседаниях. К ним отнесены вопросы:

— о соответствии Конституции РФ конституций республик и уставов субъектов Федерации. Иные законодательные акты (федеральные законы, законодательство, принимаемое соответствующими органами субъектов Федерации, нормативные акты Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ) с точки зрения их конституционности в пленарных заседаниях, как правило, не рассматриваются;

— о толковании Конституции РФ;

— о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления;

— о посланиях Конституционного Суда РФ;

— о выступлениях с законодательной инициативой. Только пленарные заседания вправе рассмотреть также ряд важных вопросов, связанных с организацией работы суда в целом:

— об избрании Председателя, заместителя Председателя и судьи-секретаря Конституционного Суда РФ;

— о формировании персонального состава палат Суда (см. ниже);

— об утверждении Регламента Конституционного Суда РФ и внесении изменений в него;

— об установлении очередности рассмотрения дел в пленарных заседаниях, а также о распределении дел между палатами;

— о приостановлении или прекращении полномочий судей, а также о досрочном освобождении от должности Председателя Суда, его заместителя или судьи-секретаря Суда.

Остальные вопросы, отнесенные к ведению Конституционного Суда РФ, должны рассматриваться и разрешаться, как правило, уже упомянутыми палатами. Формируются палаты на пленарных заседаниях только из числа судей, назначенных в данный Суд. Делается это путем *жеребьевки*, которая проводится по правилам, изложенным в Регламенте.

Таких палат может быть две. В одну из них должно входить не более десяти судей, а в другую — девяти. Председатель Суда и его заместитель не могут входить в состав одной палаты. Персональный состав каждой из палат подлежит обновлению, как минимум, раз в три года. Председательствуют на их заседаниях *поочередно* судьи, входящие в их состав. Они правомочны принимать решения, если на заседании присутствует не менее трех четвертей судей — членов конкретной палаты.

Правила проведения заседаний Суда (пленарных и в составе палат) в соответствии с Законом о Конституционном Суде в основном одинаковы.

Как в пленарных заседаниях, так и в заседаниях в составе палат центральной фигурой является судья. Он наравне с другими судьями активно участвует в разбирательстве дела: вправе предварительно знакомиться со всеми материалами, подлежащими обсуждению, задавать во время заседания вопросы сторонам, свидетелям, экспертам, свободно излагать свою позицию при обсуждении всех вопросов, возникающих по ходу заседания, в том числе при вынесении итогового решения. Ему, как и другим судьям, предоставлено право решающего голоса по всем рассматриваемым вопросам. От участия в разбирательстве конкретного дела судья может быть отстранен только в случаях, четко указанных в законе. К примеру, это возможно, когда объективность судьи в разрешении дела может быть поставлена под сомнение ввиду его родственных или супружеских отношений с представителями сторон. Решение об отстранении должно быть мотивированным и поддержанным большинством участвующих в заседании судей. Перед принятием такого решения отстраняемый судья вправе изложить свои соображения.

На заседаниях присутствуют лица, именуемые участниками процесса. К ним по закону относятся стороны, их представители, свидетели, эксперты и переводчики. *Сторонами* считаются заявители (органы, лица, направившие в Суд обращение, послужившее поводом для рассмотрения данного дела), органы и должностные лица, издавшие или подписавшие акт, конституционность которого подлежит проверке, а также государственные органы, компетенция которых оспаривается. Им, естественно, предоставляются права, необходимые для активного отстаивания их позиций (например, право знакомиться с материалами, которые выносятся на обсуждение, излагать свое мнение по возникающим вопросам, заявлять ходатайства). При этом нужно подчеркнуть, что они наделяются *равными* процессуальными правами. Какие бы то ни было привилегии, в том числе зависящие от должностного положения сторон или их представителей, недопустимы. Этим обеспечивается состязательность производства в Конституционном Суде РФ.

В судебных заседаниях, независимо от содержания рассматриваемого дела, могут участвовать Президент РФ, Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, Председатель Правительства РФ, Председатель Верховного Суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ, Уполномоченный по правам человека, Генеральный прокурор РФ, Министр юстиции РФ. Им предоставлено право излагать свою позицию по делу — независимо от того, являются они или не являются сторонами.

Активная роль в судебных заседаниях отведена и лицам, выполняющим функции **председателей (председательствующим)**. Как отмечалось, в этой роли на пленарных заседаниях должны выступать: Председатель Конституционного Суда РФ, а в случае его отсутствия — заместитель Председателя; на заседаниях в составе палат — один из судей данной палаты в порядке очередности. В соответствии со ст. 58 Закона о Конституционном Суде председательствующий наделен рядом полномочий, которые необходимы для обеспечения нормального хода заседания. Он, в частности, во время заседания принимает меры к обеспечению установленного порядка разбирательства, его полноты и всесторонности, фиксации его хода и результатов; предоставляет слово судьям и участникам процесса, может прерывать их выступления, если они отходят от существа рассматриваемого дела, либо при определенных условиях лишить слова.

К поведению лиц, участвующих в разбирательстве конкретных дел или присутствующих в зале заседаний, предъявляется ряд требований, установленных в § 36 Регламента:

"1. Заседания Конституционного Суда проводятся в торжественной обстановке. При входе судей Конституционного Суда в зал заседания, а также при их выходе из зала присутствующие встают.

2. Стороны и иные участники процесса выступают, дают объяснения, отвечают на вопросы и задают вопросы другим участникам процесса стоя и лишь после предоставления им слова председательствующим. При необходимости с разрешения председательствующего участнику процесса может быть предоставлена возможность выступать, давать объяснения, отвечать на вопросы сидя.

3. Формами официального обращения к Конституционному Суду и судьям являются соответственно: "Высокий Суд" или "Уважаемый Суд", "Ваша честь" или "Уважаемый председательствующий", "Уважаемый судья".

4. При обращении к сторонам и другим участникам процесса, а равно при упоминании их в выступлениях используются словосочетания: "Уважаемая сторона", "Уважаемый представитель стороны", "Уважаемый свидетель", "Уважаемый эксперт". При необходимости уточнения адресата обращения указывается также фамилия соответствующего участника процесса.

5. В ходе заседания председательствующий не вправе ограничивать судей в возможности задавать вопросы участникам процесса; снимать вопросы, поставленные судьями перед участниками процесса; комментировать высказывания и вопросы судей. Судьи Конституционного Суда в процессе заседания не должны прерывать своими комментариями и репликами объяснения сторон, показания экспертов и свидетелей, задаваемые другими судьями вопросы, указания и распоряжения председательствующего.

6. Присутствующие в зале участники процесса, представители средств массовой информации, иные граждане обязаны вести себя уважительно по отношению к Конституционному Суду, сторонам, другим участникам процесса и друг к другу; подчиняться распоряжениям председательствующего и указаниям пристава о соблюдении установленного порядка в зале судебных заседаний; не допускать во время заседания Конституционного Суда хождения по залу, разговоров, реплик; не создавать каких-либо помех нормальному ходу заседания".

Лица, нарушающие порядок в заседании и не подчиняющиеся распоряжениям председательствующего, могут быть решением суда подвергнуты штрафу в размере до десяти минимальных месячных размеров оплаты труда.

При характеристике организации Конституционного Суда РФ необходимо особо подчеркнуть то ответственное положение, которое занимает Председатель этого Суда. Он избирается на пленарных заседаниях из числа назначенных судей сроком на три года с соблюдением детальной процедуры, предусмотренной Законом о Конституционном Суде и § 1 Регламента. Голосование проводится тайно, в два этапа: сначала происходит так называемое рейтинговое голосование, в ходе которого выявляются наиболее реальные кандидаты, а затем — окончательное, по итогам которого и определяется тот, кто будет председателем. За кандидата на эту должность должно быть подано большинство голосов от общего числа судей. Через три года выборы должны проводиться вновь.

Председатель вправе сам сложить с себя полномочия, сделав об этом заявление, которое должно быть рассмотрено пленарным заседанием.

Прекращение полномочий Председателя может произойти по инициативе не менее пяти судей Конституционного Суда РФ, считающих, что он недобросовестно исполняет свои обязанности либо злоупотребляет своими правами. Этот вопрос решается также на пленарном заседании тайным голосованием. За досрочное освобождение должно проголосовать не менее двух третей от общего состава судей. Вакантная должность Председателя должна замещаться не позднее двух месяцев со дня образования вакансии.

Помимо выполнения обязанностей судьи Председатель должен:

- руководить подготовкой пленарных заседаний, созывать их и председательствовать на них;
- вносить на обсуждение вопросы, которые должны рассматриваться и разрешаться в пленарных заседаниях и заседаниях палат;

- представлять Конституционный Суд РФ в отношениях с государственными и общественными органами, а также по уполномочию суда выступать с заявлениями от его имени;
- осуществлять общее руководство аппаратом Суда, представлять на утверждение пленарного заседания Суда кандидатуры руководителей Секретариата и других подразделений аппарата, иных служб Суда, а также Положение о Секретариате и штатное расписание;
- осуществлять другие полномочия в соответствии с Законом о Конституционном Суде и его Регламентом.

По данному поводу в § 2 Регламента сказано следующее: "Помимо перечисленных в Федеральном конституционном законе "О Конституционном Суде Российской Федерации" Председатель Конституционного Суда осуществляет также следующие полномочия:

- 1) представляет на утверждение Конституционного Суда календарный план проведения пленарных заседаний и рабочих совещаний судей, созывает плановые, а также по собственной инициативе или по требованию одного или более судей — внеплановые пленарные заседания Конституционного Суда или рабочие совещания судей, председательствует на них;
- 2) представляет на рассмотрение и утверждение Конституционного Суда проект сметы расходов на очередной финансовый год и отчет о ее исполнении;
- 3) осуществляет прием на работу и увольнение с работы сотрудников аппарата Конституционного Суда; применяет к сотрудникам аппарата Конституционного Суда меры поощрения и меры дисциплинарного взыскания; организует работу по повышению квалификации сотрудников аппарата Конституционного Суда;
- 4) дает согласие на служебные командировки судей Конституционного Суда, с согласия судей направляет их в такие командировки. Направление судей в командировки продолжительностью свыше 30 суток осуществляется с согласия Конституционного Суда;

5) в конце года представляет на пленарном заседании доклад о деятельности Конституционного Суда, а также регулярно информирует судей о своей деятельности".

Заместитель Председателя и судья-секретарь получают и прекращают свои полномочия в описанном выше порядке, установленном для Председателя.

Заместитель Председателя призван выполнять функции, возложенные на него Председателем или Судом. Он также замещает Председателя в тех случаях, когда тот отсутствует по тем или иным причинам. Судья-секретарь Суда несет ответственность за надлежащее решение ряда вопросов, связанных с организационным обеспечением деятельности Суда в целом, а именно:

- осуществляет непосредственное руководство работой аппарата Суда;
- организационно обеспечивает подготовку и проведение заседаний Суда;
- доводит до сведения органов, организаций и лиц принятые решения и информирует Суд об их исполнении;
- организует информационное обеспечение судей;
- выполняет другую работу, отнесенную к его ведению законом о Конституционном Суде и Регламентом, в котором решаются вопросы внутренней деятельности Суда.

Полномочия судьи-секретаря, как и Председателя Суда, тоже существенно детализируются Регламентом (§ 4):

"Помимо перечисленных в Законе о Конституционном Суде судья-секретарь осуществляет также следующие полномочия:

- 1) контролирует работу Секретариата по подготовке материалов к заседаниям Конституционного Суда по обращениям и запросам, принятым к рассмотрению, к посланиям и выступлениям Конституционного Суда с законодательной инициативой;
- 2) контролирует работу Секретариата по подготовке аналитических и информационных материалов об исполнении решений Конституционного Суда. Обобщенные данные этой работы по мере необходимости, а также по итогам календарного года направляет судьям Конституционного Суда;
- 3) организует работу комиссии по присвоению классных чинов, определению стажа работы и выслуги лет сотрудников аппарата Конституционного Суда;
- 4) визирует проекты приказов и распоряжений Председателя Конституционного Суда, представления начальника Секретариата о приеме на работу и увольнении с работы сотрудников Секретариата Конституционного Суда".

Важным структурным подразделением Конституционного Суда РФ является его Секретариат, осуществляющий организационное, научно-аналитическое, информационно-справочное и иное обеспечение. Он проводит прием посетителей, рассматривает в предварительном порядке поступающие в Суд обращения, дает на них ответы, если они не затрагивают вопросов, требующих изучения судьями, содействует судьям в подготовке дел и иных вопросов к рассмотрению на заседаниях и совещаниях, изучает и обобщает практику исполнения решений суда. Для лучшей ор-

ганизации работы в Секретариате образуются специализированные подразделения (отделы, сектора, группы). Руководители Секретариата и его подразделений утверждаются по представлению Председателя Суда на пленарных заседаниях. Действует Секретариат под общим руководством Председателя Суда и непосредственным руководством судьи-секретаря.

В составе аппарата Конституционного Суда РФ функционирует судебный пристав с соответствующей службой. Согласно § 33 Регламента судебный пристав Конституционного Суда РФ наделяется рядом существенных полномочий:

1. Судебный пристав в заседании Конституционного Суда подчиняется председательствующему и оказывает ему содействие в поддержании установленного порядка в зале судебных заседаний.
2. В целях обеспечения нормальных условий для работы Конституционного Суда при рассмотрении дел пристав вправе делать замечания лицам, присутствующим в зале судебных заседаний, требовать от них соблюдения установленного порядка и принимать соответствующие меры к устранению его нарушений. Требования пристава по поддержанию установленного порядка в зале судебных заседаний обязательны для присутствующих.
3. Судебный пристав перед началом заседания Конституционного Суда и во время перерывов информирует службу, осуществляющую пропуск граждан в здание Конституционного Суда, о наличии свободных мест в зале судебных заседаний.
4. При входе состава Конституционного Суда в зал судебных заседаний и при выходе его из зала пристав предлагает всем присутствующим встать".

Отказ от выполнения требований судебного пристава может повлечь применение судом санкций, в том числе при определенных обстоятельствах — штрафа.

В целом аппарат Конституционного Суда РФ укомплектован специалистами высокой квалификации. В нем трудится немало правоведов, хорошо зарекомендовавших себя на научном и практическом поприще.

Как и при Верховном Суде РФ и Высшем Арбитражном Суде РФ, при Конституционном Суде образуется Научно-консультативный совет из числа ученых и практикующих специалистов в области права. Его персональный состав и положение о нем утверждаются Судом. Основная задача этого Совета — обсуждение сложных проблем, возникающих перед Судом, и дача рекомендаций.

Конституционный Суд РФ издает "*Вестник Конституционного Суда Российской Федерации*", в котором публикуются прини-

маемые Судом постановления и иные решения, особые мнения судей, высказанные при вынесении решений по конкретным делам, другие материалы.

§ 3. Решения Конституционного Суда РФ, их виды, содержание, форма и юридическое значение

Решения, принимаемые Конституционным Судом РФ, можно подразделить на два вида: *итоговые* решения и *иные* решения. К итоговым относятся те, в которых Суд формулирует свои выводы по результатам (по итогам) разбирательства конкретного дела. В них Суд подводит итог такого разбирательства и определяет юридические последствия. В иных решениях констатируются какие-то обстоятельства и определяются последствия, имеющие отношение не к содержанию рассматриваемого дела, а, как правило, к организации работы Суда в целом или проведению его заседаний, истолкованию принятых постановлений.

Итоговые решения выносятся по результатам разбирательства дел о соответствии Конституции РФ законов и других правовых актов, названных в ст. 125 Конституции РФ, о разграничении компетенции упомянутых там же органов государственной власти, а также дел, возникших в связи с необходимостью толкования конституционных положений. Итоговые решения по этим вопросам оформляются документами, именуемыми *постановлениями Конституционного Суда РФ*.

В случаях, когда может потребоваться проверка соблюдения установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или ином тяжком преступлении, итоговое решение оформляется документом, которому дано другое название — *заключение Конституционного Суда РФ*.

Для принятия постановлений и заключений установлены свои правила. Приниматься такие итоговые решения должны в закрытых совещаниях (пленарных или в составе палат), на которых вправе присутствовать только принимавшие участие в разбирательстве данного дела судьи. На совещания могут быть допущены лишь работники Конституционного Суда РФ, обеспечивающие протоколирование и нормальный ход совещания. Каждому судье при обсуждении того решения, которое должно быть принято, предоставляется возможность выступать неограниченное количество раз и без лимитирования продолжительности выступлений.

Голосование проводится открыто путем *поименного опроса* судей, который производится в алфавитном порядке фамилий судей, начиная с судьи, определяемого при каждом опросе по жребию. Во всех случаях председательствующий голосует последним. Для принятия решения требуется большинство голосов участвовавших в голосовании судей. Судья не вправе воздерживаться при голосовании. Если он не согласен с принятым решением, то может воспользоваться данным ему правом письменно изложить свое *особое мнение*, и оно должно быть опубликовано вместе с принятым решением. В случае, когда судья в целом поддерживает решение, но не соглашается, скажем, с какими-то доводами в мотивировочной части, ему тоже предоставлено право изложить письменно свое *несогласие*, и это несогласие должно быть опубликовано вместе с текстом решения. Решение (постановление или заключение) подписывается всеми участвовавшими в голосовании судьями, в том числе и теми, которые не согласились с ним. Совещание протоколируется. Протокол подписывается также всеми судьями, участвовавшими в совещании. Оглашению он не подлежит.

Закон о Конституционном Суде установил жесткие требования к форме и содержанию решений, излагаемых в виде отдельных документов. В таком документе обязательно должны быть отражены сведения не только, например, о месте и дате принятия решения, лице или органе, проявившем инициативу и поставившем соответствующий вопрос, нормативном акте, конституционность которого подвергнута сомнению, аргументах, выдвинутых в качестве обоснования такого сомнения, но и доводы в пользу принятого решения, а при необходимости — и доводы, опровергающие утверждения сторон, а также ссылки на конкретные акты, которыми руководствовался Суд. Другими словами, итоговое решение должно быть тщательно мотивированным и убедительным, с тем, чтобы в ходе его применения не возникло никаких неясностей, которые могли бы повлечь какие-то ошибки при исполнении. Оно вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами или должностными лицами.

По результатам рассмотрения дел о проверке конституционности конкретных законов и иных нормативных актов, а также о толковании отдельных положений Конституции РФ Конституционный Суд РФ принимает не так уж много постановлений: в 1996 г. их было 20, в 1997 г. — 23, в 1998 г. — 28, а за 11 месяцев 1999 г. — 15. В ряде случаев поводами к рассмотрению служили не только обращения уполномоченных государственных органов и должностных лиц, но и жалобы граждан.

Среди постановлений солидную часть составили и те, которые имеют прямое или косвенное отношение к организации и деятельности правоохранительных органов, выполнению ими своих функций по охране прав и свобод человека и гражданина, в том числе тех прав и свобод, которые так или иначе связаны с деятельностью органов подобного рода. К числу таких постановлений можно было бы отнести, к примеру, следующие постановления:

- от 3 мая 1995 г., откорректировавшее порядок осуществления судебного контроля за законностью и обоснованностью ареста и продления его срока;
- от 13 ноября 1995 г., которое ориентирует на то, чтобы суды принимали жалобы на незаконное и необоснованное прекращение уголовных дел, чтобы проверка таких решений была делом не только прокуроров;
- от 27 марта 1996 г., подтвердившее, что обвиняемый по любому уголовному делу, даже тому, которое связано с государственной тайной, вправе свободно избирать себе из числа адвокатов защитника, которому он доверяет;
- от 16 марта 1998 г. о несоответствии Конституции РФ положений уголовно-процессуального законодательства, допускающих передачу дел из одного суда в другой без учета мнения подсудимого;
- от 6 июля 1998 г. о неконституционности положения о том, что приговор, постановленный Верховным Судом РФ, не подлежит кассационному обжалованию;
- от 16 июня 1998 г., установившее, что суды общей юрисдикции и арбитражные суды не вправе решать вопрос о том, соответствует ли федеральный закон Конституции РФ;
- от 15 января 1999 г. о несоответствии Конституции РФ содержащегося в УПК правила, которое не предусматривает право пострадавшего от преступления участвовать в судебных прениях при разбирательстве уголовного дела в суде;
- от 2 февраля 1999 г. о признании неконституционными положений ряда действующих законов, допускающих применение смертной казни без обеспечения подсудимому права на то, чтобы его дело рассматривалось судом присяжных;
- от 23 марта 1999 г. о противоречии Конституции РФ положений УПК, которые не предусматривают прямо возможность обжалования в суд решений прокурора или органа расследования о возбуждении уголовного дела, производстве обыска, ареста имущества и приостановлении предварительного расследования;
- от 20 апреля 1999 г., признавшее, в частности, что суд обязан соглашаться с прокурором, отказывающимся от поддержания обвинения.

Согласно ст. 6 Закона о Конституционном Суде решения этого суда "обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений". Это общее положение о юридической силе решений Конституционного Суда РФ уточняется и дополняется рядом других. Установлено, в частности, что акты либо их отдельные части, признанные противоречащими Конституции РФ, утрачива-

ют силу и не могут применяться. Если какой-то суд либо иной орган все же вынесет решение, ссылаясь на правовой акт, признанный неконституционным, то это решение исполнению не подлежит и должно быть пересмотрено

в установленном законом порядке. Подчеркивая юридическую силу решений, принимаемых Конституционным Судом РФ, ч. 2 ст. 79 Закона предусматривает: "Юридическая сила постановления Конституционного Суда Российской Федерации о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта".

Высокие требования предъявляются и к итоговому решению, называемому заключением. Оно может быть постановлено в случае, когда в Конституционный Суд РФ поступит запрос о даче заключения о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или ином тяжком преступлении. Такой запрос может исходить только от Государственной Думы, и к нему должны прилагаться протокол (стенограмма) обсуждения данного вопроса на ее заседаниях, тексты всех связанных с этим документов и заключение Верховного Суда РФ. Если Конституционный Суд РФ придет к выводу о несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президента РФ в государственной измене или ином тяжком преступлении, то дается отрицательное заключение. Оно, так же, как и постановления по указанным выше вопросам, является обязательным и влечет за собой прекращение обвинительного процесса.

Иные решения, как отмечено в начале данного параграфа учебника, выносятся в большинстве случаев по вопросам, связанным с организацией работы в Конституционном Суде РФ или обеспечением успешного проведения его заседаний (пленарных или в составе палат). К числу таких вопросов можно отнести, например, вопросы об избрании Председателя Суда, его заместителя и судьи-секретаря, об утверждении в должности руководителей подразделений Секретариата, об одобрении Регламента, о формировании палат, о принятии или об отказе в принятии к своему производству конкретных дел, о назначении судей-докладчиков, о приостановлении или прекращении полномочий судьи, о наложении штрафа на лиц, нарушающих установленный порядок.

Решения по этим вопросам называются *определениями Конституционного Суда РФ*. Они, как правило, не оформляются в виде отдельных документов. Их излагают в протоколах пленарных заседаний или заседаний палат. Лишь по некоторым вопросам, разрешаемым определениями, требуется, чтобы определение было оформлено в виде отдельного письменного документа. Это требуется, к примеру, при вынесении Судом решения, которым дается толкование ранее принятого им решения, принятии предложения о приостановлении действия оспариваемого акта или процесса вступления в силу оспариваемого международного договора.

Рекомендуемые правовые источники

Конституция РФ — ст. 104, 125 и ч. 3 ст. 128.

Закон о Конституционном Суде — ст. 1—6, 8—35, 56—58 и 70—83. Закон о судебной системе — ст. 4 и 18. Федеральный конституционный закон "Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации" от 26 февраля 1997 г. — п. 5 ч. 1 ст. 5 (СЗ РФ, № 9, ст. 1011).

Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный Постановлением Совета Федерации от 8 февраля 1996 г. № 42-СФ — ст. 178—184¹ (с изменениями и дополнениями от 10 апреля, 26 июня и 26 декабря 1996 г., 23 января 1997 г., 13 марта и 10 июля 1998 г., а также 27 января и 9 июня 1999 г. // СЗ РФ, 1996, № 7, ст. 655; № 16, ст. 1774; № 27, ст. 3204; 1997, № 1, ст. 45; 1998, № 1, ст. 8; № 12, ст. 1389; № 29, ст. 3475; 1999, № 6, ст. 762; № 24, ст. 2921).

Регламент Конституционного Суда Российской Федерации, утвержденный 1 марта 1995 г. и дополненный 3 июля 1997 г. — § 1, 2, 4, 5, 33, 36, 60 и 62 (Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. Сборник нормативных актов / Отв. ред. М. А. Митюков. М.: Издательство "Зерцало", 1998).

Постановления Конституционного Суда РФ: от 3 мая 1995 г. (СЗ РФ, 1995, № 19, ст. 1764); от 13 ноября 1995 г. (СЗ РФ, 1995, № 47, ст. 4551); от 27 марта 1996 г. (СЗ РФ, 1996, № 15, ст. 1768); от 16 марта 1998 г. (СЗ РФ, 1998, № 12, ст. 1459); от 6 июля 1998 г. (СЗ РФ, 1998, № 28, ст. 3394); от 16 июня 1998 г. (СЗ РФ, 1998, № 25, ст. 3004); от 15 января 1999 г. (СЗ РФ, 1999, № 4, ст. 602); от 2 февраля 1999 г. (СЗ РФ, 1999, № 6, ст. 867); от 23 марта 1999 г. (СЗ РФ, 1999, № 14, ст. 1749); от 20 апреля 1999 г. (СЗ РФ, 1999, № 17, ст. 2205).

* * *

Закон РСФСР "О Конституционном Суде РСФСР" от 12 июля 1991 г. (ВВС, 1991, № 30, ст. 1017).

Закон СССР от 23 декабря 1989 г. "О конституционном надзоре в СССР" — ст. 10 и 11 (ВВСС, 1989, № 29, ст. 572).

Положение р Верховном Суде СССР, утвержденное ЦИК СССР 24 октября 1924 г. — п. "б" ст. 2 (А) (СЗ, 1924, № 19, ст. 183).

Наказ Верховному Суду СССР, утвержденный ЦИК СССР 14 июля 1924 г. — ст. 26 и 27 (СЗ, 1924, № 2, ст. 25).

Контрольные вопросы

1. Изложите основные данные о возникновении и эволюции конституционного контроля (надзора) как одной из функций судебной власти.
2. Определите понятие конституционного контроля (надзора).
3. Назовите основные направления конституционного контроля, установленные Конституцией РФ.
4. Каковы основные принципы организации и деятельности Конституционного Суда РФ, в чем их особенности?
5. Каков состав и порядок формирования палат Конституционного Суда РФ?
6. Каковы полномочия пленарных заседаний и заседаний палат?

7. Расскажите о Председателе, его заместителе и судье-секретаре, порядке их избрания и организационных полномочиях.

8. Изложите порядок формирования, состав и основные задачи аппарата Конституционного Суда РФ.

9. Какие виды решений принимаются Конституционным Судом РФ?

10. Обозначьте круг вопросов, по которым должны выноситься итоговые решения, и вопросов, по которым должны выноситься иные решения.

11. Охарактеризуйте юридическое значение постановлений, заключений и определений Конституционного Суда РФ, основные правила их оформления.

Глава XI

Суды субъектов российской федерации

§ 1. Конституционные (уставные) суды

В соответствии с Конституцией РФ одной из основ современного государственного устройства России является признание права входящих в ее состав республик иметь свои *конституции и законодательство*, а других субъектов Федерации — *уставы и законодательство* (ч. 2 ст. 5). Признано также право органов государственной власти и органов местного самоуправления субъектов Федерации издавать на базе действующих конституций (уставов) и законодательства *иные нормативные правовые акты* (ч. 4—5 ст. 76). Другими словами, допускается возможность существования локальных правовых систем, включающих в себя множество нормативных актов и, естественно, нуждающихся в четкой внутренней согласованности, без которой невозможно обеспечение того, что принято считать законностью.

Налаживанию такой согласованности призвано способствовать многое. Это прежде всего конституционные предписания о верховенстве Конституции РФ и о том, что она и федеральные законы подлежат неуклонному исполнению на территории всей страны, что им не могут противоречить все другие издаваемые в России правовые акты. Существенную роль в достижении согласованности, как было видно по материалу предыдущих глав учебника, играют *федеральные суды*, их повседневная деятельность. Имея широкие полномочия, в частности, в осуществлении конституционного контроля и контроля за законностью действий (или бездействий) и решений всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, они постоянно корректируют российскую правовую систему — очищают ее от законов, полностью или частично противоречащих Конституции РФ (Конституционный Суд РФ), и иных правовых актов, не соответствующих федеральным законам (суды общей юрисдикции и арбитражные суды).

Однако такого рода деятельность федеральных судов не охватывает в достаточной мере полно довольно важный массив нормативных правовых актов — законодательство и иные нормативные правовые акты, которые издаются в субъектах Федерации в ходе реализации их исключительных полномочий, т.е. по вопросам государственной и общественной жизни, в отношении которых им предоставлена вся полнота власти (ст. 73 Конституции РФ).

Такой пробел в механизме обеспечения согласованности всей правовой системы и должны устранять конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Идея их учреждения начала возникать вскоре после того, как в конце 80-х — начале 90-х гг. обозначился процесс поиска эффективных форм конституционного контроля. Уже тогда и несколько позднее стали появляться в республиках, краях и областях квазисудебные и судебные органы, бравшие на себя функцию обеспечения соответствия местных правовых актов республиканским конституциям и подобным актам, принимавшимся в других субъектах Федерации. Назывались они по-разному — не только конституционными судами, но и комитетами конституционного надзора, уставными палатами, конституционными палатами.

Первый официальный шаг по признанию легитимности такого рода органов сделан 31 декабря 1996 г., когда состоялось подписание Президентом РФ неоднократно упоминавшегося выше Закона о судебной системе.

В ч. 2 ст. 4 этого Закона отмечено, что составной частью *судебных систем субъектов Российской Федерации* могут быть конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Более конкретно об этих судах сказано в ст. 27 Закона. В ч. 1 этой статьи обозначены их полномочия. К ним отнесено рассмотрение вопросов о соответствии конституции (устава) субъекта Федерации:

- принятых в нем законов;
- нормативных правовых актов его органов государственной власти;
- нормативных правовых актов органов местного самоуправления;
- а также вопросов толкования конституции (устава).

Порядок рассмотрения вопросов такого рода должен определяться законами субъектов Федерации. Финансирование этих судов возложено также на субъекты Федерации.

Решение конституционного (уставного) суда, принятое в пределах предоставленных ему полномочий, не может быть отменено *никаким другим судом* (ч. 4 ст. 27 Закона). Этим подчеркивается автономность таких судов от всех других судов, в том числе Конституционного Суда РФ.

Практически формирование рассматриваемых судов идет крайне медленно. Реально они возникли лишь в нескольких субъектах Федерации, например, в Республике Карелия, Свердловской области, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Коми, Республике Башкортостан. Кое-где они, не успев сформироваться, прекратили свое существование.

§ 2. Мировые судьи

Вопрос об учреждении дополнительного звена судебной системы, которое позволило бы освободить суды основного звена судов общей юрисдикции от рассмотрения незначительных уголовных и гражданских дел, а также дел об административных правонарушениях, — предмет дискуссий, длившихся значительное время с различной степенью интенсивности. Ему уделялось много внимания еще в дореволюционные годы (см. § 2 гл. XIII учебника). К нему вернулись во второй половине 80-х гг. На этом этапе дискуссия завершилась принятием Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве (ноябрь 1989 г.), предусматривавших учреждение при районных судах судей по административному и исполнительному производству. Предполагалось, что на них будет возложено рассмотрение материалов об административных правонарушениях, подведомственных судам, и вопросов, касающихся исполнения судебных решений.

Но в дальнейшем от этого замысла отказались. Начались поиски иных путей, и они привели к идее возрождения существовавших до 1917 г. институтов мировых судей и судебных приставов (о службе судебных приставов см. § 5 гл. XIV учебника). В наши дни идея возрождения института мировых судей начинает обретать реальные очертания: сначала принятый 31 декабря 1996 г. Закон о судебной системе в общих чертах обозначил "контуры" этого института (см. ст. 3, ч. 2 и 4 ст. 4, ч. 1 ст. 6, ч. 2 ст. 10, ч. 8 ст. 13, ч. 2 ст. 17, ч. 2 ст. 21, ст. 28 и ч. 2 ст. 33), а затем появился закон, решивший большинство конкретных вопросов его организации и основ деятельности, — Закон о мировых судьях (17 декабря 1998 г.).

В соответствии с этим законом мировые суды (мировые судьи) учреждаются во всех субъектах Российской Федерации. Они наделяются своеобразным положением в судебной системе — отнесены к числу возглавляемых Верховным Судом РФ судов общей юрисдикции, входят в их систему, но при этом не являются судами федеральными. Они — суды субъектов Федерации, хотя их финансирование должно осуществляться из средств федерального бюджета. При отправлении правосудия по гражданским и уголовным делам эти суды обязаны руководствоваться федеральными законами. Лишь при рассмотрении материалов об административных правонарушениях им разрешено при отсутствии федеральных правил прибегать к правилам судопроизводства, устанавливаемым законами субъектов Федерации.

Существенно и то, что большая часть вопросов их организации и полномочий подлежит регламентации в федеральных законах. К ведению субъектов Федерации отнесено только определение порядка назначения (избрания) мировых судей и установление некоторых правил, касающихся их организации и деятельности. Свои решения

они должны выносить именем Российской Федерации, и эти решения имеют то же общеобязательное значение, что и акты правосудия федеральных судов (см. § 1 гл. IV учебника).

На мировых судей и членов их семей распространяются гарантии независимости судей, их неприкосновенности, а также материального обеспечения и социальной защиты, установленные для федеральных судей Законом о статусе судей и иными федеральными законами (см. § 1—3 гл. XII учебника).

Общее число мировых судей и количество судебных участков субъекта Федерации определяются федеральным законом по законодательной инициативе соответствующего субъекта Федерации, согласованной с Верховным Судом РФ, или по инициативе последнего, согласованной с соответствующим субъектом Российской Федерации. Судебные участки создаются из расчета численности населения на одном участке от 15 до 30 тыс. человек. В административно-территориальных образованиях с численностью населения менее 15 тыс. человек создается один судебный участок.

Компетенция мировых судей определена довольно широко. Они должны единолично рассматривать по первой инстанции:

- уголовные дела о преступлениях, за совершение которых может быть назначено максимальное наказание, не превышающее двух лет лишения свободы;
- дела о выдаче судебного приказа;
- дела о расторжении брака, если между супругами отсутствует спор о детях;

- дела о разделе между супругами совместно нажитого имущества;
 - иные дела, возникающие из семейно-правовых отношений, за исключением дел об оспаривании отцовства (материнства), установлении отцовства, о лишении родительских прав, об усыновлении (удочерении) ребенка;
 - дела по имущественным спорам при цене иска, не превышающей пятисот минимальных размеров оплаты труда, установленных законом на момент подачи заявления;
 - дела, возникающие из трудовых отношений, за исключением дел о восстановлении на работе;
 - дела об определении порядка пользования земельными участками, строениями и другим недвижимым имуществом;
 - дела об административных правонарушениях, отнесенные КоАП к компетенции мирового судьи.
- Они также уполномочены пересматривать свои собственные приговоры и иные решения по вновь открывшимся обстоятельствам.

Вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям является районный суд, на территории которого находится участок мирового судьи.

В целом, когда мировые судьи приступят к выполнению своих функций повсеместно, они существенно сократят нагрузку, которая в наши дни приходится на долю районных судов. Это даст последним возможность внимательнее относиться к более сложным делам, что, естественно, будет способствовать повышению эффективности и качества их деятельности.

Рекомендуемые правовые источники

Закон о судебной системе — ст. 3, ч. 2 и 4 ст. 4, ч. 1 ст. 6, ч. 2 ст. 10, ч. 8 ст. 13, ч. 2 ст. 17, ч. 2 ст. 21, ст. 27, 28 и ч. 2 ст. 33.

Закон о мировых судьях — ст. 1—12.

Закон о статусе судей — ч. 2 ст. 11.

Закон о Судебном департаменте — ч. 1 ст. 1, ч. 1 и 2 ст. 5, ч. 4 ст. 6 и ст. 14.

Контрольные вопросы

1. Какие суды относятся к судам субъектов Российской Федерации?
2. Охарактеризуйте место конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в российской судебной системе.
3. Каковы полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации?
4. Какое положение отводится мировым судьям в российской судебной системе?
5. В каком порядке должны образовываться мировые суды?
6. Какие полномочия предоставлены мировым судьям?

Глава XII

Статус судей, народных, присяжных и арбитражных заседателей

§ 1. Судейский корпус (судейское сообщество) и статус судей: понятие и общая характеристика

Судейским корпусом принято называть совокупность государственных служащих, занимающих должности судей. Круг таких должностных лиц сравнительно широк и разнообразен. Он охватывает всех судей начиная от Председателя и членов Конституционного Суда РФ, председателей и членов других высших судебных инстанций до судей основного звена судов общей юрисдикции, *мировых судей*. Всего их насчитывается около 20 тыс. С 1992 г. в судейский корпус входят также судьи, пребывающие в отставке.

Как было показано выше, на судей возлагается осуществление весьма ответственных обязанностей. Это прежде всего принятие общеобязательных решений, так или иначе затрагивающих существенные права и законные интересы граждан, государственных и иных организаций. От них могут зависеть судьбы людей и их благополучие, поддержание законности и правопорядка, крайне необходимых любому демократическому государству. Судьям, действующим нередко совместно с представителями народа (присяжными, народными и арбитражными заседателями), доверено осуществление судебной власти. В силу этого они призваны выступать не только в качестве гаранта прав и законных интересов, законности и правопорядка, но и при определенных обстоятельствах в роли фактора, сдерживающего и балансирующего другие ветви государственной власти — законодательную (представительную) и исполнительную.

Под влиянием особенностей возлагаемых на судейский корпус задач в течение многих десятилетий (а в кое-каких странах — нескольких столетий) созревало понимание того, что положение судов, судей, судейского корпуса должно отличаться от положения других государственных учреждений и их должностных лиц. Сообразно такому пониманию принимались соответствующие меры, но этот процесс не шел гладко. Представления о том, что судья — обычный чиновник, который должен безропотно выполнять волю начальства, принимать угодные ему решения, не уступали своих позиций без боя. И в наши дни такие представления еще не сданы в архив, хотя сила инерции шаг за шагом преодолевается и в данной области.

С течением времени у судей постепенно стали появляться свои, присущие только им права и обязанности. Совокупность *:>тих прав*

и обязанностей и образует то, что принято называть статусом судей, их правовым положением.

Речь идет не вообще о правах и обязанностях конкретных судей, а о тех, носителями которых они становятся в силу своего должностного положения, в силу того, что им доверяется судебная власть, в том числе осуществление конституционного контроля, отправление правосудия, проверка законности действий и решений государственных органов и должностных лиц и т.д. Судьи, как и другие граждане, имеют право, скажем, что-то продать или купить, вступить в брак, воспитывать детей, пользоваться отпуском и т.д. Но сверх этого у них есть такие права и обязанности, которых нет у обычных граждан. Об этих правах и обязанностях в общих чертах можно судить по тому, что будет сказано в последующих параграфах данной главы.

О них также можно судить по ряду положений одобренного 30 июня 1993 г. II Всероссийским съездом судей Кодекса чести судьи РФ, в частности, по положениям его ст. 1—3. Их текст уместно привести полностью:

"...Ст. 1. Общие требования, предъявляемые к судье. 1. В своей деятельности судья обязан руководствоваться наряду с Конституцией и другими законодательными актами, действующими на территории Российской Федерации, общепринятыми нормами нравственности и правилами поведения, способствовать утверждению в обществе уверенности в справедливости, беспристрастности и независимости суда.

2. Выполнение обязанностей по осуществлению правосудия должно иметь для судьи приоритетное значение над иными занятиями.

3. Судья должен избегать всего того, что могло бы умалить авторитет судебной власти. Он не вправе причинять ущерб престижу своей профессии в угоду личным интересам или интересам других лиц.

4. Судья в любой ситуации должен сохранять личное достоинство, заботиться о своей чести, избегать всего, что могло бы причинить ущерб репутации и поставить под сомнение его объективность и независимость при осуществлении правосудия.

- Ст. 2. Правила осуществления профессиональной деятельности судьи.** 1. Судья обязан быть беспристрастным, не допуская влияния на свою профессиональную деятельность кого бы то ни было, в том числе своих родственников, друзей или знакомых.
2. Судья при принятии им решения по делу должен быть свободным от приверженности одной из сторон, от влияния общественного мнения, от опасений перед критикой его деятельности.
3. Судья обязан поддерживать свою квалификацию на высоком уровне, необходимом для надлежащего выполнения обязанностей по осуществлению правосудия.
4. Судья должен проявлять терпение, вежливость, тактичность и уважение к участникам судебного разбирательства и другим лицам, с которыми он общается при исполнении служебных обязанностей. Этому же судья должен требовать от работников аппарата суда.
5. Судья обязан хранить профессиональную тайну в отношении информации, полученной в ходе исполнения своих обязанностей.

Судья не вправе делать публичных заявлений, комментариев, выступлений в прессе по делам, находящимся в производстве суда до вступления в силу постановлений, принятых по ним. Судья не вправе публично, вне рамок профессиональной деятельности, подвергать сомнению постановления судов, вступивших в законную силу, и действия своих коллег.

6. Судья должен с уважением и пониманием относиться к стремлению средств массовой информации освещать деятельность суда и оказывать им необходимое содействие, если это не будет мешать проведению судебного процесса или использоваться для оказания воздействия на суд.

7. Судья должен добросовестно исполнять свои профессиональные обязанности и принимать необходимые меры для своевременного рассмотрения дел и материалов.

Ст. 3. Внеслужебная деятельность судьи. 1. Внеслужебная деятельность судьи не должна вызывать сомнений в его объективности, справедливости и неподкупности.

2. Судья вправе заниматься любым видом деятельности, если это не противоречит требованиям Закона РФ "О статусе судей в Российской Федерации" и настоящего кодекса.

3. Судья может участвовать в общественной деятельности, если она не наносит ущерб авторитету суда и надлежащему выполнению судьей своих профессиональных обязанностей.

4. Судья может участвовать в публичных заседаниях или контактировать иным образом с органами законодательной и исполнительной власти или их должностными лицами по вопросам, касающимся права, правовой системы или осуществления правосудия, если при подобных контактах не оказывается давление на судью в связи с выполнением им своих профессиональных обязанностей и не возникает сомнений в его объективности.

5. Судья не вправе принадлежать к политическим партиям и движениям, поддерживать их материально или иным способом, а также публично выражать свои политические взгляды, участвовать в шествиях и демонстрациях, имеющих политический характер, или в других политических акциях.

6. Судья должен избегать любых личных связей, которые могут причинить ущерб репутации, затронуть его честь и достоинство.

7. Судья должен воздерживаться от финансовых и деловых связей, которые способны нарушить его беспристрастность, помешать ему должным образом исполнять свои обязанности..."

При характеристике статуса (правового положения) судей весьма важно иметь в виду, что он (статус) в принципе является *единым*

для всех судей, независимо от того, в каком суде они работают. Но данное положение не означает, что судьи, работающие во всех судах, поставлены в абсолютно одинаковые условия. Различия существуют. Как нетрудно догадаться, не может быть полного тождества в статусе судей Конституционного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, военного и гражданского и т.д. У них свои участки работы, а следовательно, свой круг полномочий. Уже одно это позволяет говорить об отсутствии тождества, о возможности отступления от общего требования о единстве статуса всех судей. Однако такое отступление допускается только в случае, если оно санкционируется законом, а не является результатом прихоти какого-то должностного лица.

Всю совокупность прав и обязанностей, определяющих статус судей, можно было бы сгруппировать в несколько блоков:

— права и обязанности, связанные с формированием судейского корпуса (требования, предъявляемые к кандидатам, правила отбора кандидатов и наделения их судейскими полномочиями);

— права и обязанности судей, реализация которых гарантирует им возможность независимого осуществления своих полномочий (особые правила приостановления и прекращения полномочий, уход в отставку с предоставлением ряда льгот и др.);

— права и обязанности, обеспечивающие активное участие судей в судейском самоуправлении.

§ 2. Порядок формирования судейского корпуса

1. Требования, предъявляемые к кандидатам в судьи, в большинстве своем сформулированы в Конституции РФ, Законе о статусе судей, Законе о судебной системе, Законе о Конституционном Суде, Законе об арбитражных судах, Законе о военных судах и Законе о мировых судьях.

Часть из них условно можно было назвать формальными. Они касаются гражданства кандидата, его возраста, образования, опыта юридической деятельности.

Универсальными для кандидатов в судьи всех судов, в том числе на должности *мировых судей*, являются требования, чтобы они были гражданами Российской Федерации и чтобы имели высшее юридическое образование. Для кандидатов в судьи Конституционного Суда РФ установлен повышенный стандарт требований к уровню их профессиональных познаний. Они должны не просто иметь высшее юридическое образование, но и обладать "признанной высокой квалификацией в области права".

Что касается требований определенного возраста кандидатов и опыта их работы по специальности, то они неодинаковы для судов различного уровня и разных ветвей (подсистем). Для назначения в суды основного звена (в том числе гражданские, военные и арбитражные), а также для избрания (назначения) на должности мировых судей требуется, чтобы кандидат достиг 25 лет, в суды *среднего звена* — 30 лет, в Верховный Суд РФ и Высший Арбитражный Суд РФ — 35 лет, а в Конституционный Суд РФ — 40 лет. Предельный возраст для кандидатов в судьи формально не ограничен.

Неодинаковы требования и к *стажу работы по специальности юриста*. Кандидаты в судьи высших судов должны иметь не менее 10 лет такого стажа (в Конституционном Суде РФ — не менее 15 лет). В отношении же кандидатов на судейские должности во все другие суды предусмотрено, что они должны проработать по юридической специальности не менее 5 лет (это положение закреплено в ст. 119 Конституции РФ). Вместе с тем в отношении кандидатов в военные судьи Указом Президента РФ от 13 марта 1995 г. установлено изъятие. "При назначении судей военных судов, — говорится в этом Указе, — в стаж работы по юридической профессии кандидатам на эти должности засчитывать срок их военной службы на офицерских должностях".

Законодательство предусматривает и иные требования, предъявляемые к кандидатам на судейские должности. Формально эти требования не являются обязательными, поскольку для того, чтобы стать кандидатом, по букве закона достаточно соответствовать тем, что перечислены выше. Но фактически иные *требования* тоже учитываются при отборе кандидатов.

К их числу относятся прежде всего те требования, которые установлены для лиц, уже ставших судьями и исполняющих их обязанности. О некоторых из них можно получить представление по приведенной выше выдержке из Кодекса чести судьи РФ и по соответствующим положениям Закона о статусе судей. Судья, скажем, обязан избегать всего того, что может умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнение в его объективности, справедливости и беспристрастности.

С учетом этого к кандидатам в судьи тоже могут быть предъявлены требования, связанные с их моральным обликом и индивидуальными особенностями поведения. Люди, совершившие поступки, серьезно подрывающие их репутацию, неуравновешенные и вспыльчивые, склонные к порочным увлечениям (азартные игры, пьянство, употребление наркотиков), а равно те, кто, несмотря на наличие высшего юридического образования, не достиг достаточно высокого культурного уровня, не могут занимать судейские должности.

Чтобы судить других, нужно обладать многими достоинствами. К судье граждане идут за советом, справедливым и законным разрешением возникшего конфликта, защитой принадлежащих им прав и свобод. Успешное выполнение этой весьма важной социальной миссии требует от судьи не только профессиональных знаний и опыта, житейской мудрости, но и высоких человеческих свойств — не-

подкупности и честности, уравновешенности и чувства справедливости, гражданского мужества и принципиальности, решительности и доброты, умения слушать других и слышать их, а также многого другого. Не у всякого есть такие свойства. Тем, у кого их нет, лучше не претендовать на занятие судейской должности.

Закон содержит также ряд прямых запретов, адресованных судьям и имеющих значение при отборе кандидатов на их должности. В соответствии с Законом о статусе судей судьи не могут быть депутатами и принадлежать к политическим партиям и движениям. В силу этого лицо, выдвигаемое в качестве кандидата на должность судьи, должно сделать выбор: прекратить свои полномочия депутата и таким образом открыть себе дорогу в судьи либо сохранить эти полномочия и расстаться с надеждами на судебную карьеру. Тот же выбор ему придется делать, если он является членом политической партии или движения. Кандидаты в судьи также должны знать, что, заняв соответствующие судебные должности, они утратят право заниматься предпринимательской деятельностью либо работать по совместительству (это положение не распространяется на занятие научной, педагогической, литературной и иной творческой деятельностью).

Законы, регламентирующие организацию и деятельность специализированных судов, могут предусматривать требования, специфические для таких судов. Например, в отношении судей военных судов сказано, что

ими могут быть не совершившие порочащих поступков лица, имеющие офицерское звание и заключившие контракт о прохождении военной службы (ст. 27 Закона о военных судах). В отношении судей Конституционного Суда РФ, как отмечено выше, сделана специальная оговорка относительно уровня их правовой подготовленности, а также оговорка о безупречности репутации (ст. 8 Закона о Конституционном Суде).

2. Отбор кандидатов в судьи начинается с проявления инициативы, направленной на возбуждение производства по проверке пригодности конкретного лица для занятия судейской должности. Она может исходить не только от какого-то государственного органа или должностного лица (например, руководства соответствующего суда), но и от любого гражданина Российской Федерации, достигшего 25 лет, имеющего высшее юридическое образование и необходимый стаж работы по юридической специальности.

Лица такого рода обращаются с заявлением о допуске их к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи. Сдается он экзаменационной комиссией, персональный состав которой утверждает *квалификационной коллегией судей* (см. ниже). Он обязателен для всех, кто ставит вопрос о своем назначении впервые. При назначении уже работающего судьи в вышестоящий суд сдавать его не нужно. Программа для сдачи экзамена утверждается Судебным департаментом при Верховном Суде РФ по согласованию с Верховным Судом РФ.

Результаты экзамена действительны в течение трех лет. А это значит, что кандидат, успешно сдавший экзамен, но не назначенный "с первой попытки", вправе через год-два вновь обратиться с просьбой о рекомендации его к назначению и при этом не сдавать квалификационный экзамен.

После успешной сдачи экзамена заинтересованное лицо обращается в квалификационную коллегию с просьбой о даче ему рекомендации для занятия должности судьи. Последняя с учетом результатов квалификационного экзамена рассматривает заявление и дает заключение о рекомендации данного лица на должность судьи или об отказе в ней. Повторное обращение в квалификационную коллегию допускается не ранее чем через год после дачи отрицательного заключения.

При положительном заключении данные о результатах экзамена и другие материалы, характеризующие кандидата, передаются председателю соответствующего вышестоящего суда. Если ставится вопрос о наделинии полномочиями, скажем, судьи (председателя) районного суда, то заключение передается председателю верховного суда республики, суда края, области, городского суда в Москве и Санкт-Петербурге, суда автономной области или округа. Если он не согласен с заключением, то может вернуть его для повторного рассмотрения вопроса. В случае дачи квалификационной коллегией и после повторного рассмотрения вопроса положительного заключения оно направляется председателем суда среднего звена Председателю Верховного Суда РФ. Делая это, он, естественно, вправе изложить в письменном виде свое мнение.

Представления о назначении судей гражданских судов общей юрисдикции и судей арбитражных судов субъектов Федерации получают дальнейшее продвижение только после согласования с соответствующими местными законодательными (представительными) органами. Хотя все суды общей юрисдикции и все арбитражные суды являются по Закону о судебной системе федеральными судами, другой закон (ч. 3 ст. 6 Закона о статусе судей в редакции 1995 г.) требует, чтобы кандидаты на должности тех судей, которым предстоит работать в субъектах Федерации, были согласованы с названными органами. Учет их мнения обязателен.

В конечном счете представления о назначении всех судей судов общей юрисдикции направляются в Администрацию Президента РФ Председателем Верховного Суда РФ, а судей арбитражных судов — Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ. Там они передаются в Комиссию *Совета по кадровой политике при Президенте РФ для предварительного рассмотрения кандидатур на должности судей федеральных судов*. На 2 августа 1999 г. в утверждаемый Президентом РФ состав этой комиссии входили Председатель Верховного Суда РФ, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ, председатель Высшей квалификационной коллегии судей РФ,

Генеральный директор Судебного департамента при Верховном Суде РФ, представители Администрации Президента РФ и др. В соответствии с Положением об этой Комиссии она готовит свои предложения Президенту РФ по кандидатурам на должности судей (председателей судов, их заместителей) федеральных судов всех уровней (см. п. 4 Положения).

3. Согласно ст. 128 Конституции РФ **наделение кандидатур полномочиями судей** должно производиться с соблюдением двух основных процедур: одна из них установлена для судей высших судов (Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ), а другая — для судей всех других федеральных судов..

В первом случае судьи подлежат назначению решением Совета Федерации по представлению Президента РФ, которое должно вноситься с учетом мнения соответственно Председателя Верховного Суда РФ или Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ. До принятия решения в Совете Федерации происходит обсуждение представленных Президентом РФ кандидатов сначала в комитетах, а затем на пленарном заседании. Порядок обсуждения определен ст. 178—184¹ Регламента Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Решение принимается большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации. Для наделения полномочиями судей Конституционного Суда РФ установлен несколько иной порядок (см. § 2 гл. X учебника).

Что касается судей, председателей или их заместителей остальных федеральных судов, то решение о их назначении должно приниматься непосредственно Президентом РФ, естественно, после того как кандидаты

пройдут сначала описанную выше проверку в органах судейского сообщества, в законодательных (представительных) органах субъектов Федерации, в вышестоящих судах, а затем — в названной Комиссии и аппарате Администрации Президента РФ. Каждый случай назначения судьей, председателем суда или его заместителем оформляется Указом Президента РФ.

Завершающим актом наделения кандидата полномочиями судьи является принесение присяги. Судьи всех судов, впервые назначенные на должности, дают следующую предусмотренную Законом о статусе судей присягу: "Торэ/сественно клянусь честно и добросовестно исполнять свои обязанности, осуществлять правосудие, подчиняясь только закону, быть беспристрастным и справедливым, как велят 'мне долг судьи и моя совесть". Для судей Конституционного Суда РФ установлен иной текст присяги с учетом специфики осуществляемых этими судьями полномочий: "Клянусь честно и добросовестно исполнять обязанности судьи Конституционного Суда Российской Федерации, подчиняясь при отпoлг только Конституции Российской Федерации, ничему и никому более" (ч. 2 ст. 10 Закона о Конституционном Суде).

Установленный в ст. 128 Конституции РФ порядок наделения полномочиями судей не распространяется на случаи наделения пол-

номочиями мировых судей. В соответствии со ст. 6 Закона о мировых судьях эти судьи "назначаются (избираются) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации".

Для большинства федеральных судей срок их полномочий не ограничен какими-то пределами. Однако данное правило не является абсолютным. Из него сделаны исключения:

— судьи Конституционного Суда РФ, получившие полномочия после вступления в силу Конституции РФ, могут пребывать в должности не более 12 лет (назначение на второй срок не допускается — ст. 12 Закона о Конституционном Суде) или до достижения 70-летнего возраста, а судьи того же суда, получившие свои полномочия до вступления ее в силу, будут исполнять обязанности, пока не достигнут 65-летнего возраста. Последнее предусмотрено в п. 4 разд. V Закона о Конституционном Суде. "Судьи Конституционного Суда Российской Федерации, — говорится в нем, — избранные до вступления в силу Конституции Российской Федерации, согласно п. 5 разд. II Конституции Российской Федерации, сохраняют свои полномочия до истечения срока, на который они были избраны";

— судьи военных судов всех уровней могут занимать свои должности до тех пор, пока находятся на действительной военной службе, которая для них может продолжаться, максимум, до достижения ими возраста 65 лет (ч. 3 ст. 26 Закона о военных судах);

— районные судьи и судьи гарнизонных военных судов, назначенные впервые, могут оставаться в должности не более трех лет, а потом, если они зарекомендуют себя должным образом, их назначают бессрочно. Вопрос о сроках полномочий *мировых судей* решен иначе. Они назначаются (избираются) на срок, установленный законом соответствующего субъекта РФ, но не более чем на пять лет. По истечении указанного срока лицо, занимавшее должность мирового судьи, вправе снова выдвинуть свою кандидатуру для назначения (избрания) на данную должность. При повторном и последующих назначениях (избраниях) срок полномочий не может быть менее пяти лет.

Досрочное прекращение полномочий судей *всех* судов допускается лишь при наличии специально оговоренных в законе условий и с соблюдением установленного им порядка (об этом см. в следующем параграфе данной главы учебника).

§ 3. Гарантии независимости судей

/ . Среди гарантий независимости судей, обозначенных в ст. 9 Закона о статусе судей (см. § 7 гл. IV учебника), на первый план

вынесена предусмотренная законом процедура осуществления судопроизводства. Такая процедура регламентируется законодательством, которое принято именовать процессуальным. К нему, как отмечено выше (см. § 2 гл. III учебника), относятся в первую очередь Закон о Конституционном Суде, ГПК, АПК, УПК и КоАП. В этих довольно крупных по объему и многоплановых по содержанию актах тщательно излагается все то, что должно совершаться при производстве по рассматриваемым судами делам. Среди предписаний такого рода немало тех, которые прямо или косвенно нацелены на обеспечение независимости судей и помогающих им представителей народа (народных, присяжных и арбитражных заседателей).

Глубокое и подробное изучение процессуальных правил, способствующих независимости судей и заседателей, — предмет других юридических дисциплин. В рамках курса "Правоохранительные органы" достаточно знать лишь некоторые из них.

Например, процессуальное законодательство устанавливает, что в совещательной комнате, где обсуждается и принимается судебное решение (по гражданскому или уголовному делу), не может находиться никто, кроме судей, уполномоченных рассматривать данное дело. Все, что происходит в этой комнате,

должно держаться в тайне. Это необходимо для того, чтобы судьи имели возможность свободно, не опасаясь огласки, обсуждать все возникшие вопросы и высказывать свои суждения по поводу решения, которое, как они считают, должно быть принято. Разглашение тайны совещательной комнаты является безусловным основанием для признания вынесенного решения недействительным и его отмены. По этому же законодательству вышестоящий суд в отношениях с нижестоящим поставлен в определенные рамки. Скажем, областной суд не вправе давать районному суду указание о том, какую меру наказания он должен избрать тому или иному подсудимому, какому свидетелю по конкретному делу верить, а какому — не верить и т.д.

2. Правила приостановления или прекращения полномочий судьи ограждают его от произвольных решений должностных лиц либо органов, обнаруживающих намерение избавиться от "неудобного" либо "несговорчивого" судьи.

Приостановление полномочий — это временное отстранение судьи от исполнения им своих обязанностей. Законодательство дает четкий и исчерпывающий перечень случаев, когда такое отстранение возможно. Оно допустимо, если:

— решением суда, вступившим в законную силу, судья признан безвестно отсутствующим;
— квалификационная коллегия судей дала согласие на привлечение судьи к уголовной ответственности или заключение его под стражу;

— судья участвует в предвыборной кампании в качестве кандидата в состав органа законодательной (представительной) власти

Российской Федерации или органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации;

— судья избран в состав органа законодательной (представительной) власти Российской Федерации или органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации.

Несколько иначе решаются вопросы, связанные с определением оснований для приостановления полномочий судей Конституционного Суда РФ. В соответствии со ст. 17 Закона о Конституционном Суде приостановление допускается лишь по двум основаниям: при наличии согласия данного суда на арест судьи или привлечение его к уголовной ответственности, а также в случае болезни судьи, лишающей его способности выполнять свои обязанности.

В отношении процедуры, например, дачи согласия на арест или привлечение к уголовной ответственности судьи в § 47 Регламента Конституционного Суда РФ сказано следующее:

"1. В случае поступления в Конституционный Суд обращения Генерального прокурора Российской Федерации или суда о даче согласия на арест или привлечение к уголовной ответственности судьи Конституционного Суда Председатель Конституционного Суда незамедлительно передает поступившие материалы судьям для предварительного изучения и устанавливает дату пленарного заседания для рассмотрения этого вопроса. Если поступившее обращение касается Председателя Конституционного Суда, соответствующие действия осуществляет его заместитель.

2. В пленарном заседании заслушиваются внесшее обращение должностное лицо или представитель соответствующего органа, судья Конституционного Суда, в отношении которого испрашивается согласие на арест или привлечение к уголовной ответственности, и его представитель. При необходимости потребуются дополнительные материалы.

3. Конституционный Суд на закрытом совещании принимает одно из следующих решений:

1) отказать в согласии на арест или привлечение к уголовной ответственности судьи Конституционного Суда;

2) дать согласие на арест или привлечение к уголовной ответственности судьи Конституционного Суда. В этом случае одновременно решается вопрос о приостановлении его полномочий.

4. В порядке, предусмотренном настоящим параграфом, Конституционный Суд решает вопрос о даче согласия на привлечение судьи к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, на задержание судьи, а также на производство у судьи обыска. Дача такого согласия не влечет приостановления полномочий судьи".

Решение о приостановлении полномочий судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов при наличии хотя бы одного из названных выше оснований принимается соответствующей квали-

фикационной коллегией (см. § 5 настоящей главы). Такой же порядок установлен и для *мировых судей* (ч. 2 ст. 8 Закона о мировых судьях).

При условиях, предусмотренных ч. 2 ст. 13 Закона о статусе судей, судье, не согласному с решением квалификационной коллегии, дано право обжаловать это решение в *Высшую квалификационную коллегию судей* (см. § 5 настоящей главы) в течение десяти дней со дня получения копии решения. Решение Высшей квалификационной коллегии судей может быть обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации в тот же срок.

Приостановление полномочий означает лишь то, что судья, о котором состоялось решение, временно отстраняется от исполнения своих обязанностей. Но это не лишает его гарантий неприкосновенности, не снижает уровень материального обеспечения и, как правило, не препятствует получению заработной платы и иного вознаграждения за труд (кроме случаев, когда он подвергнут аресту).

Судья возобновляет исполнение своих обязанностей после того, как отпали основания для приостановления полномочий (выздоровление, прекращение по реабилитирующему основанию уголовного дела, отказ от занятия деятельностью, несовместимой с судебной должностью и т.д.).

Решение о возобновлении полномочий судьи принимает квалификационная коллегия судей, приостановившая его полномочия.

Прекращение полномочий — это *полное отстранение* судьи от исполнения должностных обязанностей. Для него также установлен исчерпывающий перечень оснований:

- письменное заявление судьи об отставке;
- неспособность судьи по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам в течение длительного времени исполнять свои обязанности. Квалификационная коллегия судей *может* прекратить полномочия судьи по этим основаниям, однако она не вправе принять такое решение, если судья вернулся к исполнению своих обязанностей;
- письменное заявление судьи о прекращении его полномочий в связи с переходом на другую работу или по иным причинам;
- истечение срока полномочий судьи, если они были ограничены определенным сроком;
- увольнение судьи военного суда с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе;
- прекращение гражданства Российской Федерации;
- занятие деятельностью, несовместимой с должностью судьи;
- вступление в законную силу обвинительного приговора суда в отношении судьи либо судебного решения о применении к нему принудительной меры медицинского характера;
- вступление в законную силу решения суда об ограничении дееспособности судьи либо о признании его недееспособным;

- смерть судьи или вступление в законную силу решения суда об объявлении его умершим;
- отказ судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда;
- совершение судьей поступка, позорящего его честь и достоинство или умаляющего авторитет судебной власти.

Последнее из приведенных оснований для прекращения полномочий судьи сформулировано достаточно широко и не совсем определено. Не внесло в него ясность и разъяснение, данное в примечании к ст. 4 Кодекса чести судьи, где сказано: "Проступком, позорящим честь и достоинство судьи, признается такое действие или бездействие, которое, хотя и не является преступным, но по своему характеру несовместимо с высоким званием судьи".

Другими словами, речь может идти как о проступках, совершенных в связи с исполнением служебных обязанностей (например, грубость в отношении посетителей суда и участников судебных процессов, сведение счетов с кем-то при разбирательстве гражданских и уголовных дел), так и о проступках в быту (злоупотребление спиртными напитками, скандалы в семье, с соседями и т.п.). Решение вопроса о том, является конкретный проступок "позорящим" или не является, "совместим он с высоким званием судьи" или "не совместим", оставлено на усмотрение органа, уполномоченного принимать данное решение.

Решение о прекращении полномочий судей гражданских, военных и арбитражных судов принимается соответствующей квалификационной коллегией судей. Оно может быть обжаловано в Высшую квалификационную коллегия судей в течение десяти дней со дня получения копии решения. Законность решения Высшей квалификационной коллегии судей проверяется Верховным Судом РФ в тот же срок. При отмене решения квалификационной коллегии судей о прекращении полномочий судьи, отмене состоявшегося о нем обвинительного приговора суда либо судебного решения о применении принудительных мер медицинского характера судья подлежит восстановлению в прежней должности с выплатой причитающейся ему заработной платы.

Правила решения вопросов, связанных с прекращением полномочий судей федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов применяются и в отношении *мировых судей* (ч. 1 ст. 8 Закона о мировых судьях).

Для прекращения полномочий судей Конституционного Суда РФ установлены несколько иные правила. В дополнение к основаниям, похожим на перечисленные выше, для принятия такого решения Закон о Конституционном Суде предусматривает еще три:

нарушение порядка назначения на должность;

неучастие судьи в заседаниях суда без уважительных причин более двух раз;

двукратное уклонение судьи от голосования при принятии судом решений по рассматриваемым судом делам.

Решение принимается, как правило, Конституционным Судом РФ. Однако данное правило имеет два изъятия: при необходимости прекращения полномочий в связи с тем, что был нарушен порядок назначения, или в связи с совершением судьей порочащего его проступка суд принимает решение о внесении представления в Совет Федерации, который и принимает решение по существу.

Регламент Конституционного Суда предусматривает специальные процедуры для принятия решений и о прекращении полномочий судьи данного Суда. В частности, решение о прекращении его полномочий в связи с обвинением в совершении порочащего проступка должно приниматься с соблюдением процедуры, установленной § 56 Регламента, где сказано:

"1. Решение о необходимости рассмотрения вопроса о прекращении полномочий судьи по данному основанию принимается Конституционным Судом в пленарном заседании большинством не менее десяти голосов. При этом Конституционный Суд для каждого случая образует из числа судей комиссию по проверке входящих в компетенцию Конституционного Суда фактических обстоятельств, связанных с предположением о совершении судьей порочащего поступка. Судья, в отношении которого возникли такие предположения, вправе без объяснения причин отвести не более 10 кандидатур судей из состава комиссии.

2. Если судья в целях защиты своей чести и достоинства обращается в суд общей юрисдикции, то до окончания судебного разбирательства по делу рассмотрение вопроса о прекращении полномочий судьи в Конституционном Суде приостанавливается.

3. По результатам рассмотрения вопроса о прекращении полномочий судьи ввиду совершения им поступка, порочащего честь и достоинство судьи, Конституционный Суд принимает одно из следующих решений:

1) о достаточности оснований для внесения в Совет Федерации представления о прекращении полномочий судьи;

2) об отсутствии оснований для прекращения полномочий судьи.

4. Решение о внесении представления в Совет Федерации о прекращении полномочий судьи на основании пункта 6 части первой статьи 18 Закона о Конституционном Суде принимается, если за него проголосовало не менее 13 судей. Составленное на основании этого решения представление незамедлительно направляется в Совет Федерации".

Возможность обжалования решения о прекращении полномочий судьи Конституционного Суда РФ не предусмотрена.

Отставка судьи — это уход или почетное удаление судьи с должности. Уход может произойти по инициативе судьи и добровольно. Для ухода в отставку требуется заявление заинтересованного

судьи. *Удаление* — вынужденный шаг. Оно происходит в случаях истечения срока полномочий судьи (если он установлен), признания его недееспособным в предусмотренном законом порядке или из-за болезни, которая в течение длительного времени мешает судье выполнять свои обязанности. При уходе или почетном удалении судьи в отставку его возрасту не придается такое значение, какое придается ему при увольнении с переходом на пенсию.

Судье, уходящему или удаляемому с почетом в отставку, выплачивается выходное пособие в размере, который не может быть меньше шестикратной месячной заработной платы по оставляемой должности. Если он имеет стаж работы в должности судьи не менее 20 лет, то по его выбору ему выплачивают пенсию на общих основаниях либо не облагаемое налогом ежемесячное содержание, которое при определенных в законе условиях может составить до 85% заработка судьи. У отставных судей, имеющих меньший стаж, ежемесячное содержание сокращается пропорционально количеству лет, проработанных в качестве судьи.

Пребывающий в отставке судья, как сказано в ст. 15 Закона о статусе судей, сохраняет за собой звание судьи и наделяется, как и *активно работающий судья*, гарантиями неприкосновенности. Он остается членом судейского сообщества (см. ниже) и может быть повторно назначен судьей. Ему разрешено работать, например, в органах государственного и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, в профсоюзных и иных общественных объединениях, Государственной Думе или Совете Федерации Федерального Собрания РФ, законодательном (представительном) органе субъекта РФ (в качестве помощника депутата), а также преподавать в учебных заведениях, заниматься научной деятельностью, литературным или иным творчеством. За ним сохраняется право на бесплатный проезд в общественном транспорте, другие права, которыми наделяются судьи (льготные условия обеспечения жильем, медицинского обслуживания и т.д.).

Отставка может быть прекращена. Это происходит тогда, когда пребывающего в отставке вновь избирают судьей. Допускается прекращение отставки и по иным основаниям: отставной судья не выполняет требования, предъявляемые к судьям (например, он избран депутатом, занимается предпринимательством и т.д.),

либо совершил проступок, порочащий его и умаляющий авторитет судебной власти. Прекращение отставки по этим основаниям может быть осуществлено решением квалификационной коллегии по месту прежней работы или постоянного жительства лица, в отношении которого принимается решение.

3. Важным средством обеспечения независимости судьи являются гарантии неприкосновенности его личности, жилища, служебного помещения, используемого им транспорта и средств связи, корреспонденции, имущества и документов.

Неприкосновенность личности обеспечивается прежде всего запретом привлекать судью как к административной, так и к дисциплинарной ответственности, наказывать его за выражение при осуществлении правосудия мнения либо просто за принятие, скажем, ошибочного или вызвавшего негативную реакцию "влиятельных кругов" судебного решения. Привлечение судьи к имущественной ответственности за действия, связанные с отправлением правосудия, допускается лишь в случае, когда приговором суда установлена его виновность в преступном злоупотреблении.

Уголовное дело в отношении судьи в любом случае может быть возбуждено лишь Генеральным прокурором РФ или лицом, исполняющим его обязанности, с согласия соответствующей квалификационной коллегии судей. Только при ее согласии допускаются привод судьи, его задержание по подозрению в совершении преступления либо арест. Отказ в даче согласия на производство перечисленных действий может быть опротестован Генеральным прокурором РФ в Высшую квалификационную коллегию.

Арест судьи допустим лишь с санкции Генерального прокурора РФ или лица, исполняющего его обязанности, а также по решению суда. Закон запрещает задержание и привод судьи по подозрению в совершении административного правонарушения. Если привлеченный к уголовной ответственности судья требует, то его дело должно рассматриваться Верховным Судом РФ.

4. Чтобы судья не оказался в положении, зависимом от кого бы то ни было, государство взяло на себя ответственность за материальное и социальное обеспечение судей, достойное их высокого статуса.

Это проявилось прежде всего в существенном увеличении в последние годы *оплаты труда судей, усовершенствовании ее структуры*. По вопросам такого рода принималось несколько актов, в том числе законов. В соответствии с Федеральным законом "О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации" от 10 января 1996 г. (с поправками, внесенными Законом от 21 июля 1997 г. // СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 144; 1997, № 30, ст. 3587) установлено, что размеры должностных окладов судей судов общей юрисдикции и арбитражных судов должны определяться в процентном отношении к должностному окладу соответственно Председателя Верховного Суда РФ и Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ. К примеру, судья районного суда не может получать должностной оклад в размере менее 67% от оклада Председателя Верховного Суда РФ, судьи судов среднего звена с большим объемом работы и судьи федеральных арбитражных судов округов — 77%, а судьи Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ — 85%. В соответствии с ч. 2 ст. 10 Закона о мировых судьях должностной оклад мирового судьи не может быть ниже 60% от должностного оклада Председателя Верховного Суда РФ (в городах федерального значения — не ниже 64%). Однако в целом заработная плата судьи не исчерпывается суммой должностного оклада. Тот же Закон предусмотрел, что в нее входят также, например: доплаты за квалификационный класс; 50%-я доплата за особые условия труда; надбавка за ученую степень или ученое звание, почетное звание "Заслуженный юрист РФ", сложность, напряженность, высокие достижения в труде и специальный режим в работе; денежные поощрения (премии) по итогам работы за квартал и год. Судье, который имеет право выйти в отставку и получать соответствующее *денежное пожизненное содержание*, но продолжает работать, в дополнение к его заработной плате выплачивается еще и 50% причитающегося содержания. Налогами зарплата судей не облагается.

Введены также льготные отпуска для судей. Минимальная их продолжительность — 30 рабочих дней без учета времени следования к месту отдыха и обратно. В зависимости от стажа работы в качестве судьи продолжительность отпуска может быть увеличена до 45 рабочих дней. Стоимость проезда к месту отдыха и обратно оплачивается за счет государства. Не позднее шести месяцев со дня назначения на должность судьи местная администрация обязана предоставить назначенному во внеочередном порядке по месту нахождения суда благоустроенное жилье в виде отдельной квартиры или дома с учетом права судьи на дополнительную жилую площадь в размере не менее 20 кв. м. Через десять лет работы судьей жилая площадь передается бесплатно в его собственность. В случае невозможности реального предоставления назначенному судье необходимого жилья соответствующий суд вправе приобрести его по рыночным ценам за счет государства.

Законодательство предусматривает также ряд иных средств материального обеспечения независимости судей.

Социальная защита судей и членов их семей включает государственное страхование судей на случай их гибели, причинения им увечий или иного повреждения здоровья при исполнении ими судейских обя-

занностей, а равно полное возмещение ущерба, причиненного имуществу судьи или членов его семьи, если такой ущерб был причинен в связи со служебной деятельностью судьи. Определенную положительную роль в обеспечении независимости судей должен играть и упомянутый выше Федеральный закон "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" от 20 апреля 1995 г. (см. § 7 гл. IV учебника), а также установление уголовной ответственности за воспрепятствование осуществлению правосудия, посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие, угрозу или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия, неуважение к суду, клевету в отношении судьи.

5. Приведенные гарантии обеспечения независимости судей, распространяющиеся и на мировых судей, свидетельствуют о том, насколько серьезное значение придается этой стороне организации

и деятельности судов. Но ими не исчерпывается все то, что делается или должно делаться в рассматриваемой сфере.

Реальное осуществление независимости судей требует не только юридических и материальных гарантий, о которых речь шла выше, но и так называемых идеологических. Среди них не последнее место занимает создание такой нравственно-психологической атмосферы в государстве и обществе, в условиях которой всякое посягательство на авторитет суда и его независимость считалось бы порицаемым морально, независимо от того, кто совершает такое посягательство. Это может быть достигнуто воспитанием не только граждан, но и должностных лиц всех уровней. Любая попытка принизить суд или ущемить его авторитет должна получать всеобщее осуждение. В этом направлении предстоит сделать еще немало. И процесс этот будет далеко не простым.

Вместе с тем в воспитании нуждаются и сами судьи. Их нравственный облик должен полностью соответствовать положениям, сформулированным в Кодексе чести судьи Российской Федерации, одобренном II Всероссийским съездом судей 30 июня 1993 г. Отсутствие у судьи гражданского мужества, способности противостоять любому нажиму извне, его угодничество и склонность нравиться сильным мира сего, а равно многое другое, воспитываемое средой, в которой живет и формируется судья, могут свести на нет все юридические и материальные гарантии. Судья, у которого нет желания быть независимым, не станет им, несмотря ни на какие гарантии.

Существенную роль призвана играть и профессиональная образованность судьи. Малограмотный судья при решении возникающих перед ним сложных вопросов чувствует себя неуверенно. Ему нужна "подсказка", и он охотно прислушивается к "советам" и "пожеланиям" извне. А это чревато и ошибками, и злоупотреблениями. Еще во второй половине XIX в. один немецкий юрист метко сказал по данному поводу: "Невежество судьи — бедствие для невиновного".

Проблема обеспечения независимости суда и судей не является сугубо российской. В том или ином виде она существует уже давно практически во всех современных государствах. Уделяется ей внимание и на международном уровне в рамках сотрудничества в области прав человека. Свидетельством этому может служить разработанный на VII Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с преступниками и одобренный 13 декабря 1985 г. Генеральной Ассамблеей ООН документ, названный Основными принципами независимости суда.

§ 4. Судейское сообщество и его органы

Судейское сообщество — это тот же судейский корпус, но обладающий определенными организационными началами. В него входят как активно работающие судьи, так и судьи в отставке. Они не просто числятся в сообществе, но обязаны выполнять предусмотренные законом требования, о которых речь шла выше. Несоблюдение этих требований может повлечь исключение нарушителя из сообщества.

Однако основное назначение судейского сообщества состоит не только и не столько в поддержании дисциплины его членов. Его задачи значительно шире. Через свои органы оно призвано оказывать активное влияние на процессы, непосредственно связанные с организацией судов и их функционированием.

Вершину пирамиды органов судейского сообщества занимает *Всероссийский съезд судей*. Первый такой съезд состоялся в октябре 1991 г. Он обсудил проект Концепции судебной реформы в РФ и избрал *Совет судей Российской Федерации*, который призван решать наиболее принципиальные вопросы деятельности судов и судейского сообщества. В период между съездами Совет является высшим органом самоуправления сообщества.

Одну ступень ниже занимают органы, именуемые *собраниями судей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ*. Еще ниже располагаются *съезды (конференции) судей* республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов, военных ок-

ругов и флотов, арбитражных судов. Последние избирают *советы судей* соответствующих уровней, которые в период между съездами (конференциями) решают возникающие вопросы.

Все органы сообщества обязаны неукоснительно соблюдать требования принципа невмешательства в судебную деятельность. Порядок формирования или избрания органов судейского сообщества определяется Всероссийским съездом судей. Основы их организации и деятельности определены в Положении об органах судейского сообщества РФ, одобренном в соответствии со ст. 17 Закона о статусе судей 30 июня 1993 г. II Всероссийским съездом судей.

К ведению органов судейского сообщества отнесено:

- обсуждение вопросов судебной практики и совершенствования законодательства;
- экспертиза проектов законов и иных нормативных актов, касающихся деятельности судов и статуса судей;
- рассмотрение актуальных проблем работы судов, их кадрового, организационного и ресурсного обеспечения, а также правового и социального положения судей;
- представление интересов судей в государственных органах и общественных объединениях;
- избрание квалификационных коллегий судей.

§ 5. Квалификационные коллегии и аттестация судей

Такие коллегии занимают особое место среди органов судейского самоуправления. Их организация и основы деятельности опре-

деляются Положением о квалификационных коллегиях судей, утвержденным Верховным Советом РФ 13 мая 1993 г.

Все коллегии судей можно объединить в четыре группы:

- Высшая квалификационная коллегия судей РФ;
- коллегии судей Верховного Суда РФ, коллегии судей республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов;
- коллегии судей Высшего Арбитражного Суда РФ, коллегии судей арбитражных судов субъектов Федерации;
- коллегии судей военных округов и флотов. Квалификационные коллегии судей избираются тайным голосованием:
 - *высшая квалификационная коллегия судей РФ* — на Всероссийском съезде судей;
 - *квалификационная коллегия судей Верховного Суда РФ* — на собрании судей этого Суда;
 - *квалификационная коллегия судей Высшего Арбитражного Суда РФ* — на собрании судей этого Суда;
 - *квалификационные коллегии судей гражданских судов общей юрисдикции*, действующие на территории конкретных субъектов Федерации, — на съездах (конференциях) всех судей, работающих, к примеру, в конкретной области, включая районных судей и судей областного суда;
 - *квалификационные коллегии судей арбитражных судов* — на собраниях судей соответствующих арбитражных судов;
 - *квалификационные коллегии судей военных судов* — на съездах (конференциях) судей, работающих в военном округе или месте дислокации флота.

Количественный состав коллегии определяется органом, избирающим ее. В нее должно включаться равное количество судей основного и среднего звеньев (для общих и военных судов). В коллегии не могут быть избраны председатели судов высшего и среднего уровня, их заместители.

В Высшую квалификационную коллегия судей должны избираться судьи гражданских, военных и арбитражных судов всех уровней. Это нужно для того, чтобы в данной коллегии могли быть организованы самостоятельные *секции*, состоящие из судей соответствующих судов.

Срок полномочий всех коллегий, кроме Высшей квалификационной коллегии, — три года. Высшая квалификационная коллегия обновляется по мере созывов Всероссийского съезда судей.

В полномочия квалификационных коллегий входит:

- утверждение состава экзаменационных комиссий для проверки знаний лиц, претендующих на судебные должности;
- дача заключений о возможности назначения кандидата в судьи или на должность председателя районного суда, об освобождении от этой должности (квалификационные коллегии судей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ дают заключение о возможности назначения конкретных кандидатов судьями этих судов или об их освобождении);
- проведение квалификационной аттестации судей и принятие решений о присвоении им квалификационных классов с пятого по второй включительно (квалификационные коллегии судей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ присваивают с пятого по первый класс);

- принятие решений по вопросам, связанным с возбуждением уголовного дела в отношении судьи, привлечением к уголовной ответственности, арестом или приводом;
- предупреждение судьи о необходимости прекращения деятельности, несовместимой с должностью судьи, решение вопросов, связанных с приостановлением или прекращением полномочий судьи, а также прекращением отставки судьи;
- рассмотрение жалоб или представлений, касающихся действий либо бездействия судьи, которые умаляют авторитет судебной власти;
- дача заключений по вопросам представления судей к награждению государственными наградами или присвоению им почетных званий;
- выполнение иных полномочий, возлагаемых на коллегии действующим законодательством.

Полномочия Высшей квалификационной коллегии судей несколько отличаются от полномочий всех других коллегий. В частности, она дает заключение о возможности назначения кандидатов на должности председателей, заместителей председателей и председателей судебных коллегий гражданских и военных судов среднего звена, а также соответствующих должностных лиц арбитражных судов. Эти заключения направляются Председателям Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ.

Высшая квалификационная коллегия судей также проводит квалификационную аттестацию судебных должностных лиц этого уровня и присваивает им квалификационные классы, а равно аттестует всех судей, представляемых к присвоению первого или высшего квалификационного класса. На нее возложено и рассмотрение вопросов, связанных с приостановлением или прекращением полномочий председателей судов (кроме районных судов), их заместителей и председателей судебных коллегий, а также членов всех квалификационных коллегий. Высшая квалификационная коллегия судей проверяет законность и обоснованность решений всех других квалификационных коллегий, в том числе по вопросам приостановления или прекращения полномочий судей, дачи согласия на возбуждение уголовных дел в отношении судей, привлечение их к уголовной ответственности, арест и т. п.

Вопросы, отнесенные к компетенции квалификационных коллегий всех уровней, рассматриваются с соблюдением процедуры, закрепленной в названном выше Положении от 13 мая 1991 г.

Особенностью рассмотрения вопросов, подведомственных Высшей квалификационной коллегии судей, является то, что часть из них выносятся на обсуждение *пленарного заседания* данной коллегии (в нем должны участвовать все члены коллегии), а часть — на обсуждение самостоятельных *секций*, образуемых из судей соответственно гражданских, военных и арбитражных судов.

Последние дают лишь заключения о возможности назначения кандидатов на руководящие должности в соответствующие суды, проводят квалификационную аттестацию этих должностных лиц, присваивают квалификационные классы им и Председателям Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, а также аттестуют других судей в случае, когда их представляют к присвоению первого и высшего квалификационных классов.

Все другие вопросы, подведомственные данной коллегии, рассматриваются и разрешаются на пленарных заседаниях.

Важное место среди полномочий всех коллегий занимает проведение квалификационной аттестации судей и присвоение им квалификационных классов. Эта их деятельность регламентируется Положением о квалификационной аттестации судей, утвержденным 13 мая 1993 г.

Аттестация проводится для оценки уровня профессиональных знаний судьи и его умения применять эти знания при осуществлении правосудия, а также деловых качеств и соответствия требованиям, предъявляемым по закону к судьям. Поводом для этого могут служить: постановка вопроса о назначении в вышестоящий суд; назначение на очередной срок полномочий, когда судья первоначально был назначен на три года и зарекомендовал себя положительно; утверждение на должность председателя суда, его заместителя или председателя судебной коллегии; присвоение квалификационного класса. Положение предусматривает возможность присвоения судьям в зависимости от их стажа работы, уровня квалификации и занимаемой должности шести *квалификационных классов*: от пятого до первого и высший. Для пребывания в каждом из классов установлены свои сроки: для пятого класса — два года, для четвертого — три года, для третьего — четыре года, для второго — пять лет; для первого и высшего классов сроки не установлены. При этом в Положении дается ориентировка на то, какие классы могут быть присвоены судьям конкретных уровней. Например, председателям, их заместителям, судьям районных судов, а также военным судьям судов основного звена допускается присвоение классов с пятого по второй. В виде исключения высококвалифицированным и имеющим большой опыт судебной работы судьям могут быть присвоены более высокие классы.

Квалификационные классы имеют двоякое назначение. С одной стороны, они являются свидетельством уровня квалификации судьи, его профессиональных знаний и опыта, а с другой — служат фактором, влияющим на размер заработной платы судей: в зависимости от присвоенного класса заработная плата судьи увеличивается на 15—30%.

Нужно иметь в виду, что в судах квалификационной аттестации подвергаются не только судьи. Аттестации подлежат также оперативные работники аппаратов судов (советники, помощники, консультанты, секретари судов и др.). По итогам аттестации им присваиваются *классные чины*: юрист 1—3-го класса, советник юстиции 1—3-го класса и государственный советник 1—3-го класса. Эти чины, как и квалификационные классы судей,— свидетельство профессионального уровня работника, его знаний и опыта. Они также дают право на получение надбавок к заработной плате в размере от 15 до 27%.

§ 6. Статус народных, присяжных и арбитражных заседателей

Своеобразие статуса привлекаемых к отправлению правосудия представителей народа (народных, присяжных и арбитражных заседателей) в значительной мере обусловлено тем, что они выполняют свои обязанности по разбирательству уголовных и гражданских дел на временной основе, а не постоянно, как это делают судьи-профессионалы. По закону заседатели не считаются судьями (см. ч. 1 ст. 11 Закона о судебной системе). Однако важность выполняемых ими функций сближает их положение с положением, занимаемым судьями.

Это проявляется, например, в том, что народные заседатели при принятии решений в ходе рассмотрения гражданских и уголовных дел пользуются, как отмечалось выше (см. § 6 и 15 гл. IV учебника), теми же правами, что и судьи-профессионалы. Голос народного заседателя обладает тем же значением, что и голос судьи. Такую же роль призваны выполнять арбитражные заседатели в соответствующих судах (см. там же). Голос присяжного заседателя не обладает таким свойством, поскольку его привлекают при рассмотрении уголовных дел только для решения главным образом вопросов о виновности или невиновности подсудимого, а также о том, заслуживает или нет осужденный снисхождения. Однако и присяжный заседатель, и народный заседатель, и арбитражный заседатель наделяются при отправлении правосудия такой же независимостью, как и судья-профессионал. Оказание незаконного влияния на представителей народа с целью склонить их или понудить к вынесению неправосудного решения так же порицаемо, как и оказание его в отношении судей.

Одним из средств обеспечения независимости **народных заседателей** является установленный порядок наделения соответствующими

полномочиями и их прекращения. Как указывалось выше, народные заседатели подлежат избранию или назначению. Народные заседатели судов основного звена избираются на собраниях граждан по месту их жительства или работы либо на собраниях военнослужащих (для военных судов основного и среднего звеньев). Народные заседатели общих (гражданских) судов среднего звена — соответствующими представительными органами (например, народные заседатели областных судов избираются — назначаются — областными думами или аналогичными органами), а народные заседатели Верховного Суда РФ — Советом Федерации. К рассмотрению дел в арбитражных судах всех уровней народные заседатели не привлекаются. Не привлекаются они и к рассмотрению дел в Конституционном Суде РФ.

В соответствии с установленным порядком собрания по выборам народных заседателей районных судов созываются администрацией или общественными образованиями организаций либо общественностью по месту жительства. Поводом для этого служит ходатайство руководства соответствующего суда или местной администрации. Собрания должны проводиться в организациях с числом работающих избирателей не менее 100 человек. Они правомочны при явке более половины избирателей. Обсуждение проводится свободно. Обязательно составляется протокол собрания. Выписка из этого протокола направляется в орган местной администрации или самоуправления.

Там аккумулируются выписки из протоколов всех собраний, проведенных на территории района (города). На их основе составляются списки народных заседателей, избранных для данного суда. Они заверяются и передаются по адресу — в соответствующий суд. В каждый список включается примерно по 30—40 заседателей на одного народного судью. Такое количество нужно в связи с тем, что заседатели могут вызываться, когда есть необходимость, для исполнения их обязанностей один раз в году и не более чем на две недели, если не требуется продления срока полномочий в связи с длительностью рассмотрения конкретного дела. Весьма сходная процедура избрания установлена для народных заседателей военных судов.

Избранные народные заседатели, как и судьи-профессионалы, приносят присягу. Делается это в коллективах, которые доверили им выполнение ответственного долга.

Народные заседатели вышестоящих судов избираются (назначаются) с соблюдением той процедуры, которая установлена в соответствующем представительном органе (обсуждение в комиссиях и комитетах, дача ими предварительных заключений, проведение *голосования*, нередко *тайного*, на пленарном заседании такого органа и т.д.). От кандидатов в народные заседатели всех судов требуется, чтобы они были гражданами Российской Федерации, достигли 25 лет

и обладали нравственными качествами, необходимыми для любого судьи. Законодательство допускает возможность досрочного отзыва народных заседателей (прекращения их полномочий) с соблюдением установленного им порядка.

Согласно этому порядку народные заседатели могут быть досрочно отозваны в связи с нарушением ими законности или совершением порочащих поступков, несовместимых с их высоким званием. При наличии таких оснований решение об отзыве принимается с соблюдением процедуры, весьма схожей с той, которая установлена для избрания (назначения): если речь идет о заседателе районного суда, то созывается собрание в организации, где он был избран, а если речь идет о заседателе вышестоящего суда, вопрос выносится на рассмотрение соответствующего представительного органа. В любом случае отзываемому заседателю предоставляется возможность ознакомиться с предъявляемыми ему претензиями.

В период исполнения обязанностей в суде народный заседатель наделяется практически теми же гарантиями неприкосновенности, что и судья-профессионал. В этот период народному заседателю выплачивается вознаграждение из федерального бюджета (см. ч. 4 ст. 8 Закона о судебной системе).

Приведенный порядок избрания (назначения) народных заседателей введен несколько десятков лет тому назад. Он в значительной мере устарел и нуждается в корректировке, но пока что сохраняет свое действие, впрямь до принятия соответствующего нового закона. На это ориентируют указы Президента РФ "О продлении срока полномочий народных заседателей районных (городских) судов" от 22 марта 1995 г. № 299 (СЗ РФ, 1995, № 13, ст. 1124) и "О продлении срока полномочий народных заседателей верховных судов республик, краевых, областных судов, Московского и Санкт-Петербургского городских судов, суда автономной области, судов автономных округов, районных и военных судов" от 23 января 1997 г. № 41 (СЗ РФ, 1997, № 4, ст. 525).

Особенности статуса присяжных заседателей в отличие от статуса народных заседателей заключаются не только в том, что присяжные заседатели, как отмечено выше, не наделены правом участвовать в решении *всех* вопросов, возникающих при рассмотрении конкретных уголовных дел, но и в том, что они получают свои полномочия не в результате их избрания, а по итогам отбора, осуществляемого методом случайной выборки.

Такой отбор реализуется прежде всего с учетом требований, предъявляемых законом (см. ст. 80 Закона о судостроительстве) к присяжным заседателям. Ими не могут быть лица, фамилии которых не значатся в списках избирателей, составляемых при подготовке к выборам в представительные органы и референдумам. Из их числа исключаются также те, кто имеет не снятую или не погашенную судимость, не достиг возраста 25 лет, является недееспособным или

ограниченно дееспособным по решению суда. Нельзя обязывать выполнять функции присяжных лиц, не владеющих языком, на котором ведется судопроизводство в данной местности, достигших возраста 70 лет, не способных в силу своих физических или психических недостатков, подтвержденных медицинским документом, успешно выполнять функции присяжного, занимающих перечисленные в законе должности (например, судьи, прокурора, следователя, руководящего или оперативного работника органов внутренних дел либо службы безопасности, нотариуса), являющихся военнослужащими, священнослужителями, а также других лиц, о которых сказано в упомянутой ст. 80 Закона о судостроительстве.

Осуществляемый в соответствии с этими требованиями отбор кандидатов в присяжные можно было бы подразделить на несколько этапов.

Сначала определяется количество кандидатов в присяжные заседатели, которое необходимо для того суда, где возможно рассмотрение уголовного дела с участием присяжных. Делает это председатель соответствующего краевого, областного или городского суда с помощью подчиненного ему аппарата, опираясь на данные об объеме работы суда в предыдущем году.

О требуемом количестве присяжных заседателей председатель суда сообщает главе администрации края, области или города. Последний поручает определить, сколько кандидатов в присяжные заседатели должно быть отобрано от каждого района или города с учетом числа зарегистрированных там избирателей. На основе такого расчета для каждого района и города субъекта Федерации составляется заявка с указанием требуемого количества подлежащих отбору присяжных.

Получив заявку, администрация района (города) или орган местного самоуправления образует комиссию в составе представителей трудовых коллективов и общественных объединений. К оказанию содействия в работе этих комиссий привлекаются представители правоохранительных органов, органов здравоохранения и др. (они помогают комиссии выявлять лиц, которые по закону не должны включаться в списки присяжных).

В распоряжение комиссии предоставляются сохранившиеся после выборов или референдума списки избирателей, и она начинает отбор. Он *обязательно должен быть случайным*, т.е. лица, включаемые в списки присяжных, ни в коем случае не могут отбираться по каким-то заранее заданным признакам (в зависимости, скажем, от должностного положения кандидата, его возраста, образования, пола, принадлежности к политическим партиям и движениям, вероисповедания и т.д.). Случайность отбора наиболее эффективно может быть обеспечена с помощью компьютеров, оснащенных специальными программами. При отсутствии такой возможности надлежит пользоваться так называемым "ручным" способом отбора. Его правила реко-

мендуются в письме, разосланном двумя управлениями Министерства юстиции РФ в сентябре 1993 г. По этой рекомендации в начале отбора следует определить, с какого порядкового номера списка избирателей и с какой периодичностью будут отбираться кандидаты. К примеру, путем жеребьевки можно решить, что отбираться будет каждый 20-й или 30-й и т.п. избиратель, начиная с 6-го порядкового номера. А это будет означать, что в числе отобранных окажутся лица, чьи фамилии указаны в списке из-

бирателей под порядковыми номерами 6, 26 (если решено отбирать каждого двадцатого), далее — 46, 66, 86 и т.д.

После "очистки" списка кандидатов в присяжные от тех, кто не должен быть там, он направляется главе вышестоящей администрации, который поручает свести воедино все составленные в районах и городах списки, затем подписывает и скрепляет печатью такой сведенный воедино список и направляет его председателю суда, по представлению которого он составлен.

Этот список называется *общим*. Одновременно с ним с соблюдением той же процедуры составляется *запасный* список кандидатов в присяжные заседатели. Особенности этого списка — в него включается не более четверти от того числа потенциальных присяжных, которые включены в общий список; включаемые в запасный список лица обязательно должны быть жителями краевого или областного центра. Запасные списки предназначены для того, чтобы оперативно обеспечивать замену выбывшим по тем или иным причинам присяжным, приглашенным для рассмотрения конкретного уголовного дела.

Дальнейший отбор присяжных для рассмотрения конкретного дела происходит уже в суде по правилам, установленным ст. 434 и 438—444 УПК. В нем принимают участие судьи, прокуроры, подсудимые, их защитники и другие участники судебного разбирательства. Делается это, например, путем рассмотрения судьей, председательствующим по делу, заявляемых вызванными в суд кандидатами в присяжные самоотводов либо заявленных участниками судебного разбирательства отводов. Возможно заявление *безмотивного отвода*, который обязателен для председательствующего судьи. При определенных условиях на данном этапе проводится и жеребьевка.

После такого тщательного отбора кандидаты в присяжные избирают себе старшину (он выполняет в ходе разбирательства дела ряд важных функций), приводятся к присяге и занимают свое место на скамье присяжных. Всего их должно быть 12 комплектных и два запасных. Им и доверено принимать ответственные решения по вопросам, о которых сказано выше.

Пожалуй, самая существенная особенность статуса арбитражных заседателей заключается прежде всего в порядке наделения полномочиями такого рода заседателей: их списки должны формироваться не путем избрания или назначения (как это де-

лается в отношении народных заседателей) и не путем отбора на случайной основе (как это делается в отношении присяжных заседателей), а путем составления произвольным способом и утверждения Пленумом Высшего Арбитражного Суда РФ по представлению соответствующих председателей судов. К кандидатам в такого рода заседатели предъявляются не менее высокие требования: они должны быть гражданами Российской Федерации, достигшими 25 лет, имеющими высшее образование и обязательно обладающими опытом предпринимательской или иной экономической деятельности. Последнее обстоятельство вполне можно понять: в арбитражных судах рассматриваются преимущественно дела, связанные именно с такой деятельностью.

Существенно то, что отбор арбитражных заседателей для участия в рассмотрении *конкретных дел* должен производиться *сторонами* из имеющегося в суде списка таких заседателей, утвержденного в указанном порядке. При отправлении правосудия им предоставляются, как отмечено выше, те же гарантии независимости, что и судьям-профессионалам, народным и присяжным заседателям (об арбитражных заседателях см. также § 6 и 15 гл. IV и § 3 гл. IX учебника).

Рекомендуемые правовые источники

Конституция РФ — п. "л" ч. 1 ст. 72, ст. 119—122 и ч. 1 и 2 ст. 128.

Закон о судебной системе — ст. 11—16.

Закон о статусе судей — ст. 1—20.

Закон об арбитражных судах — ст. 8.

Закон о Конституционном Суде — ст. 8—19 и 23—27.

Закон о военных судах — ст. 26—31.

Закон о судостроительстве — ст. 70, 80—88.

Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, утвержденный постановлением Совета Федерации от 6 февраля 1996 г. № 42-СФ — ст. 178—184¹ (с изменениями и дополнениями от 10 апреля, 26 июня и 26 декабря 1996 г., 23 января 1997 г., 13 марта и 10 июля 1998 г., а также 27 января и 9 июня 1999 г. // СЗ РФ, 1996, № 7, ст. 655; № 16, ст. 1774; № 27, ст. 3204; 1997, № 1, ст. 45; 1998, № 1, ст. 8; № 12, ст. 1389; № 29, ст. 3475; 1999, № 6, ст. 762; № 24, ст. 2921).

Федеральный закон "О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации" от 10 января 1996 г. — ст. 2, 3, 6 и 8 (СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 144; 1997, № 30, ст. 3587).

Положение о квалификационных коллегиях судей, утвержденное Постановлением Верховного Совета РФ от 13 мая 1993 г. — п. 1—6, 9, 12 и 13 (ВВС, 1993, № 24, ст. 856; СЗ РФ, 1997, № 47, ст. 5341).

Положение о квалификационной аттестации судей, утвержденное Постановлением Верховного Совета РФ от 13 мая 1993 г. — п. 2, 8, 9, 11, 12, 16 и 17 (ВВС, 1993, № 24, ст. 856; СЗ РФ, 1997, № 47, ст. 5341).

Указ Президента РФ "Об исчислении стажа работы для кандидатов в судьи военных судов" от 13 марта 1995 г. (СЗ РФ, 1995, № 12, ст. 1031).

Указ Президента РФ "О продлении срока полномочий народных заседателей верховных судов республик, краевых, областных судов, Московского и Санкт-Петербургского городских судов, суда автономной области, судов автономных округов, районных и военных судов" от 23 января 1997 г. № 41 (СЗ РФ, 1997, № 4, ст. 525).

Федеральный закон "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" от 20 апреля 1995 г. — ст. 1 и 2 (СЗ РФ, 1995, № 17, ст. 1455).

Положение о комиссии Совета по кадровой политике при Президенте Российской Федерации для предварительного рассмотрения кандидатур на должности судей федеральных судов, утвержденное Распоряжением Президента РФ от 25 июля 1994 г. № 400-рп — п. 1, 4 и 8 (в редакции распоряжения Президента РФ от 2 августа 1999 г. № 262-рп // СЗ РФ, 1994, № 14, ст. 1625; 1999, № 32, ст. 4081).

Регламент Конституционного Суда Российской Федерации, утвержденный 1 марта 1995 г. и дополненный 3 июля 1997 г., — § 47—59 (Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. Сборник нормативных актов / Отв. ред. М. А. Митюков. М.: Издательство "Зерцало", 1998).

Положение об эксперименте по рассмотрению дел с привлечением арбитражных заседателей, утвержденное постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 5 сентября 1996 г. № 10 — п. 1—7 (ВВАС, 1996, № 11; 1997, № 6).

Положение об органах судейского сообщества Российской Федерации, одобренное II Всероссийским съездом судей 30 июня 1993 г. — ст. 1—9.

Кодекс чести судьи Российской Федерации, утвержденный постановлением Совета судей Российской Федерации 21 октября 1993 г.

Инструкция о порядке определения стажа работы по юридической специальности для кандидатов на должности судей федеральных судов, утвержденная Председателем Верховного Суда Российской Федерации, Председателем Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и Министром юстиции Российской Федерации 27 декабря 1996 г. — п. 1—4 (БНАФО, 1997, № 4).

Контрольные вопросы

1. Назовите основные нормативные акты, регламентирующие статус судей.
2. В чем суть общего понятия статуса судьи?
 3. Какие требования предъявляются к кандидатам на судебные должности?
4. Как происходит отбор кандидатов в судьи?
5. Перечислите основные гарантии независимости судей и подчинения их только закону.
6. Как происходит приостановление полномочий судьи?
7. Как происходит прекращение полномочий судьи?
8. Охарактеризуйте институт отставки судьи.
9. Каковы гарантии неприкосновенности судьи?
10. Дайте определение понятия судейского сообщества и назовите его органы.
11. Каковы основные функции органов судейского сообщества?
12. Как образуются квалификационные коллегии и каковы их основные функции?
13. Опишите полномочия Высшей квалификационной коллегии.
14. Каковы задачи и порядок проведения квалификационной аттестации?
15. Охарактеризуйте статус народного заседателя.
16. Каковы порядок отбора присяжных заседателей и их основные права и обязанности?
17. В чем особенности статуса арбитражных заседателей?
18. Сравните статус народного, присяжного и арбитражного заседателей.

Глава XIII

Основные этапы развития российской судебной системы¹

§ 1. Становление российских судов как учреждений, обособленных от других государственных органов (дореформенные суды)

Этот этап из истории российских судов длился почти полтора столетия. Начало оформления судов в обособленные государственные учреждения историки и юристы, писавшие в дооктябрьские годы, связывают с теми временами, когда молодой Петр I, возвра-

тившись на родину из поездки по странам Европы, приступил к осуществлению реформаторских замыслов. К тому времени в европейских странах уже существовали обособившиеся от других органов суды. Монархи в этих странах под влиянием собственного опыта или идей, высказывавшихся передовыми мыслителями, "созревали" или уже "созрели", чтобы понять: негоже им быть высшими судьями в своих государствах. Первыми в Европе такой вывод сделали английские монархи. Затем подобные настроения стали проникать и в умы других правителей. Фридрих-Вильгельм I (прусский король), например, грозил повесить "без пощады, рядом с собакой" каждого, кто посмеет обратиться к нему с жалобой на решенные судами дела. Хотя эта угроза прозвучала в 1739 г., т.е. намного позже, чем Петр I посетил европейские страны, она весьма выразительно отражала вполне определенные умонастроения.

22 декабря 1718 г. в своем указе Петр I, в частности, писал: "Понеже челобитчики беспрестанно Его Царскому Величеству докучают везде, во всяких местах, не для покою; и хотя с их стороны легко рассудить можно, что всякому своя обида горька есть и несносна, но притом каждому рассудить же надлежит, что такое их множество, и кому бьют челом одна персона есть, и та коликими воинскими и прочими несносными трудами объята, что весьма известно; и хотя бы и таких трудов не было, то возможно ли одному человеку за так многими усмотреть?" Примерно тогда же он запретил своим воеводам вмешиваться в дела судебные.

Но это были лишь первые шаги, от которых он же вскоре отказался, продолжая вмешиваться лично в судебные решения, а в 1722 г. вновь вверил такое вмешательство своим воеводам и губернаторам.

Его преемники тоже на словах провозглашали судебную обособленность, иногда издавали предписания о самостоятельности судов, но по сути не решались на что-то окончательно порывающее с традициями прошлого. Вплоть до 1864 г., а в какой-то мере и после, сохранялась прямая или косвенная зависимость судов от императора и исполнительных органов. Император назначал и смещал судей основных судов, он обладал правом помилования, утверждал составы некоторых судов и т.д. Зависимое положение судебных органов проявлялось и в том, что предварительное следствие и принятие по существу решений, касавшихся дел о менее опасных преступлениях, возлагалось на полицию, действовавшую под непосредственным контролем губернаторов и губернских правлений. Губернаторы имели право ревизии и дисциплинарных взысканий по

¹ Приводимый в данной главе материал ни в коей мере не претендует на исчерпывающее и всестороннее освещение истории российского суда и судебной системы. В рамках учебной дисциплины «Правоохранительные органы» такое освещение не требуется. Это задача дисциплин исторического профиля. При желании полное представление о развитии российских судов и их системы можно получить, изучая учебную и научную литературу по истории отечественного государства и права, а ещё лучше – первоисточники.

Судебная система, как это видно по сказанному в предыдущих главах, – часть сложного и многообразного государственного механизма. Она возникает и развивается вместе с этим механизмом. Однако становление и развитие судов имеет свою специфику, поскольку суд — учреждение особое. Только он призван реализовать судебную власть (одну из трех ветвей государственной власти). И происходить это должно в своеобразных условиях, существенно отличающихся от условий, в которых действуют органы законодательной (представительной) и исполнительной властей.

С учетом этого материал об основных этапах истории судов целесообразно группировать, опираясь на "свою" периодизацию. Используемая историками периодизация в данной области нуждается в корректировке. Суды не развивались "от царя к царю", как пытались периодизировать историю многие дореволюционные исследователи. Не развивались они и по схемам, предлагавшимся историками советского периода: «от генсека до генсека», «от съезда к съезду», «от гражданской войны и иностранной военной интервенции к нэпу», «от нэпа к индустриализации», «от индустриализации к коллективизации сельского хозяйства» и т.д.

Основные вехи истории судов определялись принятием в конкретных социально-политических условиях законодательных актов, существенно изменявших организацию этих учреждений и содержание их деятельности, складывавшимся в обществе и государстве отношением к законности и к правам и свободам граждан, а также признанием или непризнанием независимости судов, установлением форм и способов их взаимодействия с другими государственными органами.

отношению к уездным судам, магистратам и надворным судам. Некоторые из приговоров утверждались губернаторами. Судьи, кроме выполнения судебных функций, нередко занимали и административные должности.

Существенным недостатком дореформенных судов, по общему признанию исследователей судебных реалий того времени, была их

сословность. Длившаяся в течение многих десятилетий эволюция судебных учреждений привела к тому, что практически каждая социальная прослойка в обществе приобрела "свои" суды. К концу XVIII в. сформировались суды отдельно для крестьян крепостных и государственных, для торговцев и ремесленников, для дворян, живших в сельской местности и в городах, для военных и чиновников, для низших чинов и офицеров. Дворяне, жившие в сельской местности, судились в уездных и верхних земских судах, мещане — в городских и губернских магистратах (кое-где в городах — в ратушах), государственные крестьяне — в нижних и верхних расправах, чиновники и дворяне, постоянно проживавшие в городах, — в нижних и верхних надворных судах. В губернских городах действовали также палаты уголовного суда и палаты гражданского суда. Высшей судебной инстанцией считался Сенат, который для рассмотрения судебных дел имел два отделения — в Москве и Санкт-Петербурге. Наряду с общегражданскими судами существовали и специализированные — военные, коммерческие, духовные и др.

В конце XVIII — начале XIX в. была предпринята попытка некоторого упрощения столь громоздкой структуры судебных учреждений. Сначала состоялось упразднение верхних и им подобных судов, а потом и отдельных нижестоящих судов (например, были ликвидированы земские суды и суды, именовавшиеся расправами; дворяне, проживавшие в сельской местности, и государственные крестьяне стали подсудными уездным судам). В целом же множественность судов сохранилась, а вместе с ней сохранились и особенности судопроизводства для каждой разновидности судов. По свидетельству дореволюционных юристов, в российских предреформенных судах сложилось около 30 видов судопроизводства. Это, естественно, в значительной мере ограничивало возможности обращения в суд за защитой нарушенных прав.

К числу негативных свойств суда того времени следует отнести и то, что разбирательство дел в них велось негласно и письменно. Широко практиковалось рассмотрение дел, даже уголовных, без участия сторон, в том числе подсудимых, и т.д. А это способствовало практически ничем не ограниченному произволу судебных чиновников, включая судей. Допускалось также внесудебное применение репрессий: крепостного крестьянина можно было по усмотрению помещика, санкционированному губернским правлением, направить в ссылку в Сибирь, его также могли подвергнуть без суда помещению в смиренный или работный дом.

Эти и другие пороки организации и деятельности судов понуждали власть предержащих того времени все больше и больше задумываться над необходимостью судебной реформы, которая коренным образом изменила бы облик российских судов. Во многих других странах, особенно в тех, где произошли или происходили буржуазные преобразования, это уже было сделано.

§ 2. Судебная реформа 1864 г. и её основные итоги

Широко распространено мнение, что судебная реформа началась 20 ноября 1864 г., когда царь Александр II подписал Указ Правительствующему сенату, утвердивший четыре законодательных акта:

- Учреждение судебных установлений;
- Устав уголовного судопроизводства;
- Устав гражданского судопроизводства;
- Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями.

В последующем эти акты стали именоваться судебными уставами. На них возлагались большие надежды. В упомянутом Указе наряду с прочим отмечалось: "Рассмотрев сии проекты, мы находим, что они вполне соответствуют желанию нашему водворить в России суд скорый, правый, милостивый и равный для всех подданных наших, возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и вообще утвердить в народе нашем то уважение к закону, без которого невозможно общественное благосостояние и которое должно быть постоянным руководителем действий всех и каждого, от высшего до низшего".

Фактически же реформа началась задолго до указанной даты. Она коснулась не только судов, но и других взаимодействующих с судами органов — прокуратуры и следственного аппарата. Она также выразилась в крайне запоздалом учреждении института адвокатуры, которого серьезно побаивались предшественники Александра II.

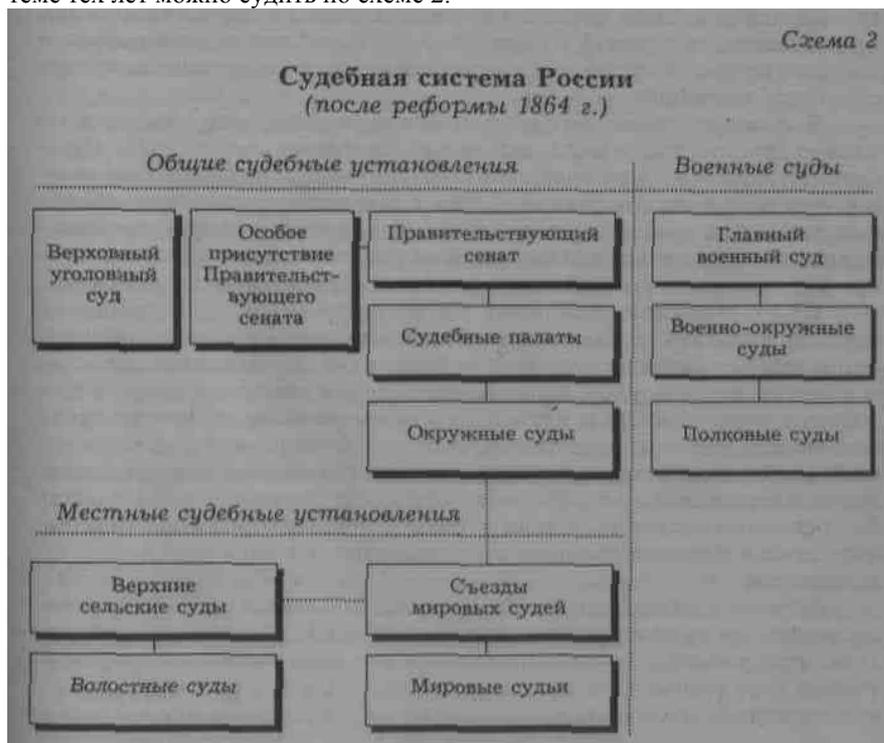
Первым шагом в практическом проведении реформы принято считать изданный в мае 1860 г. Закон о судебных следователях. Что же касается реформы в целом, то подготовка к ней началась значительно раньше, еще в 30-х гг. XIX столетия. К ней были привлечены лучшие специалисты того времени.

На последних этапах во избежание случайных и непродуманных решений была разработана концепция реформы, получившая наименование "Основные положения преобразования судебной части в России" (апрель 1862 г.). Опубликование по высочайшему повелению этого документа и всестороннее его обсуждение способствовали более тщательной доработке проектов законодательных актов, утвержденных 20 ноября 1864 г.

Чтобы обеспечить организованное осуществление намеченных преобразований, 19 октября 1865 г. царь утвердил "Положение о введении в действие судебных уставов", которое ориентировало на постепенное, планомерное распространение по всей территории огромной страны предписаний новых законов. Официально реформа шла в течение 35 лет, до того момента, когда царь Николай II издал специальный указ о ее окончании (1 июля 1899 г.). На деле же идеи реформы пытались реализовать вплоть до начала Первой мировой войны, т.е. почти в течение 50 лет, но, как будет показано ниже, далеко не во всем успешно.

Для того времени и на фоне существовавших тогда судебных систем в других странах российскую реформу нужно считать, безусловно, прогрессивной. Она не была слепым и бездумным подражанием порядкам, сложившимся в государствах Европы и Северной Америки. Ее основные положения строились с учетом специфики конкретных экономических, социальных, политических, демографических, этнических, религиозных и иных условий, сложившихся в России. Возможно, организаторы реформы не во всем были последовательны, но в любом случае следует признать, что они стремились к созданию совершенной судебной системы.

Важной частью этой реформы было кардинальное упрощение судостроительства. Вместо множества судов, существовавших для "обслуживания" различных сословий, учреждались единые для всех сословий общегражданские суды. В их число включались две группы судов: *общие судебные установления* и *местные судебные установления* (в те годы термину "установление" придавалось значение, весьма сходное с современным термином "орган"). Наряду с ними существовали и *военные суды*. В целом о российской судебной системе тех лет можно судить по схеме 2.



Основными звеньями **общих судебных установлений** были окружные суды, судебные палаты и Правительствующий сенат.

Окружные суды образовывались обычно на территории нескольких уездов с учетом численности населения и объема работы. Председатели и члены этих судов назначались императором по представлению министра юстиции, который, рекомендуя к назначению кандидатов, должен был считаться с мнением общего собрания судей того суда, где предстояло работать назначаемому. К претендентам на судебные должности по закону предъявлялись жесткие и многочисленные требования (образование, стаж

работы, наличие определенного имущества, безупречность репутации и т.д.). Срок полномочий для судей этого уровня не устанавливался.

В составе окружных судов образовывались, в зависимости от количества судей, *присутствия* (в некоторых крупных судах таких присутствий было несколько, кое-где — шесть и более). Им было подсудно большинство дел, отнесенных к компетенции общих судебных установлений (дела о преступлениях, которые не могли рассматриваться *местными судебными установлениями* — см. ниже). К основному их полномочию относилось рассмотрение уголовных и гражданских дел по первой инстанции. Иногда окружным судам приходилось выступать в роли второй инстанции по отношению к съездам мировых судей и проверять законность выносившихся ими судебных решений.

В зависимости от особенностей конкретного дела, опасности и сложности преступления закон предусматривал возможность образования коллегий в разных составах. В одних установленных законом случаях дела рассматривались в окружных судах коллегиями в составе трех профессиональных судей, в других — профессиональными судьями с участием сословных представителей, а в третьих — профессиональными судьями с участием присяжных заседателей.

Суд с участием сословных представителей — *суд сословных представителей* — был одним из весьма наглядных проявлений непоследовательности судебной реформы 1864 г. "Замахнувшись" на множественность судов, создававшихся до судебной реформы для "обслуживания" дворян, купцов, ремесленников, крестьян и других сословий, власти не решились полностью изолировать суды от влияния сословных интересов. Были выделены категории преступлений, рассмотрение дел о которых ставилось под контроль представителей основных сословий. К таким преступлениям относились, например, дела о государственных преступлениях, о "преступлениях по должности".

При их разбирательстве к профессиональным судьям присоединялись предусмотренные законом четыре сословных представителя: губернский и уездный предводители дворянства, городской голова и волостной старшина (допускалось некоторое изменение такого состава сословных представителей — в рассмотрении дела мог

участвовать не сам, скажем, губернский предводитель дворянства, а кто-то другой, кому доверялось выполнить эту миссию от имени дворянского собрания). Сословные представители участвовали в вынесении приговоров, пользуясь теми же правами, что и профессиональные судьи: при постановлении приговоров они заседали все вместе и все вместе решали вопрос как о том, виновен ли данный подсудимый в совершении преступления, в котором его обвинили, так и о том, подлежит ли он наказанию, а если подлежит, то какому. Рассмотрение уголовных дел с участием сословных представителей осуществлялось не только в окружных судах, но и в судах других инстанций общих судебных установлений — в судебных палатах и Правительствующем сенате.

Суд с участием присяжных заседателей (*суд присяжных*) — значительно более прогрессивное явление для того времени, чем суд с участием сословных представителей. Такой суд тогда существовал в большинстве стран Западной Европы, США и некоторых колониях Великобритании. Его родиной является средневековая Англия, где он начал формироваться еще в IX в. В страны континентальной Европы этот суд "перекочевал" в период буржуазных преобразований конца XVIII — начала XIX в. Весьма активным его сторонником был французский император Наполеон I, который сделал немало не только для упорочения позиций этого суда во Франции, но и для его внедрения во многих других европейских государствах.

К середине XIX в., когда велась подготовка российской реформы 1864 г., суд присяжных переживал период своего наибольшего расцвета и признания. Он считался лучшей формой суда, поскольку обеспечивал привлечение к отправлению правосудия представителей народа. Его недостатки проявились несколько позже. Прозрение пришло в первой половине XX в., когда европейские страны одна за другой стали заменять суд присяжных на иные формы организации суда.

Введение суда присяжных в России было встречено неоднозначно. Одни восторженно хвалили его как одно из проявлений демократизма государственного устройства тех лет, а другие высказывали сомнения и критиковали, порой довольно остро. Среди последних были не только консерваторы и реакционеры, но и такие признанные всеми выдающиеся мыслители, как Ф. М. Достоевский и Л. Н. Толстой. В этом нетрудно убедиться, прочитав романы "Братья Карамазовы" и "Воскресение".

При рассмотрении конкретных дел этот суд состоял из трех судей-профессионалов и 12 присяжных заседателей. Последними могли стать российские подданные, которые отвечали установленным законом требованиям (возраст, состояние здоровья, знание русского языка, обладание земельным наделом размером не менее ста десятин или недвижимостью определенной стоимости и т.д.). Специально образовывавшиеся комиссии заблаговременно составляли спи-

ски всех, кто в данной местности мог быть вызван в суд в качестве присяжных. Списки эти утверждались губернаторами. После этого из них сначала по жребию, а затем с соблюдением установленной законом судебной процедуры отбирались 12 основных и какое-то количество (обычно два) запасных присяжных. Председательствовавший судья и приглашавшийся для этого священник приводили их к присяге (отсюда их наименование). Дав присягу, они начинали участвовать в разбирательстве дела.

Основной функцией присяжных того времени, как и в наши дни, было принятие решения по вопросу о том, виновен или невиновен подсудимый в совершении преступления, в котором его обвиняли. В случае признания подсудимого виновным они могли высказать свое суждение относительно того, заслуживает или не заслуживает он снисхождения при определении меры наказания. На основании решения (вердикта) присяжных судьи-профессионалы выносили приговор. Если он был обвинительным, то в нем назначалась конкретная мера наказания. Друг/ими словами, судьи-профессионалы и присяжные заседатели принимали свои решения раздельно.

Рассмотрение уголовных дел с участием присяжных допускалось только в окружных судах. В соответствии со ст. 201 Устава уголовного судопроизводства к числу таких дел относились дела "о преступлениях или проступках, за которые в законе положены наказания, соединенные с лишением или ограничением прав состояния".

Судебные палаты — вышестоящие по отношению к окружным судам инстанции. Создавались они, как правило, на территориях нескольких губерний. Председатели и члены этих судов также назначались царем. Требования к тем, кто хотел занимать такую должность, во многом совпадали с требованиями, предъявлявшимися к кандидатам в окружные суды.

К основным функциям судебных палат относились:

- принятие решений о предании суду, в том числе иногда и по делам, рассматривавшимся в окружных судах с участием присяжных;
- разбирательство по первой инстанции дел о государственных преступлениях и "преступлениях по должности" (обычно в эти суды попадали чиновники так называемого среднего уровня);
- проверка в апелляционном порядке обоснованности и законности решений окружных судов по гражданским делам и их приговоров, вынесенных по уголовным делам без участия присяжных заседателей или сословных представителей.

По первой инстанции в судах этого уровня решения и приговоры выносились, как правило, профессиональными судьями. Для некоторых случаев закон допускал или считал обязательным участие сословных представителей. Участие присяжных не предусматривалось.

Правительствующий сенат венчал вершину пирамиды гражданских судов. В его составе было два кассационных департаментов — по гражданским и уголовным делам. Они и выполняли судебные функции:

- рассмотрение дел о наиболее опасных преступлениях по первой инстанции с участием или без участия сословных представителей;
- проверку в апелляционном порядке обоснованности и законности приговоров, вынесенных без участия сословных представителей судебными палатами или судьями самого Сената (сенаторами);
- проверку в кассационном порядке законности решений и приговоров всех указанных выше судебных инстанций, в том числе приговоров, вынесенных с участием присяжных заседателей или сословных представителей (в таком порядке не могли проверяться лишь приговоры сенаторов, постановленные без участия сословных представителей).

Последняя из названных функций считалась основной. В 1877 г. на Сенат была возложена *функция высшей дисциплинарной инстанции* для всех судей и предусмотрено образование *дисциплинарного присутствия* в составе шести сенаторов. Иногда Сенат выступал и в качестве инстанции, решавшей вопрос о предании суду (по делам о преступлениях судей, прокуроров, их товарищей и присяжных).

Указами 1872 и 1878 гг. была предусмотрена возможность образования особых присутствий Правительствующего сената. Состав такого присутствия ежегодно утверждался царем; функции председателя обычно возлагались на одного из первоприсутствующих (председателей кассационных департаментов), а членов — на назначавшихся персонально пять сенаторов и четыре сословных представителя (губернский предводитель дворянства, городской голова какого-то из губернских городов, предводитель уездного дворянства и волостной старшина из Санкт-Петербургской губернии). Они рассматривали дела о политических преступлениях и преступлениях, совершенных судьями, прокурорами, судебными следователями и другими работниками соответствующих учреждений.

Обособленное место среди общих судебных установлений занимал Верховный уголовный суд. Он образовывался каждый раз для рассмотрения конкретных уголовных дел чрезвычайной важности (о преступлениях, совершенных министрами или лицами, приравненными к ним, членами Государственного совета, а также о посягательствах на царя или персон царской фамилии). В качестве его членов назначались руководители департаментов Государственного совета и основных подразделений Сената. Председательствовал в нем Председатель Государственного совета. Приговоры этого суда обжалованию не подлежали. Они могли быть изменены или отменены только царскими актами помилования.

Местным судебным установлениям организаторы реформы отводили весьма важную роль. Эти суды были ближе всего к населению и его проблемам. Именно они должны были способствовать,

как отмечалось в Указе от 20 ноября 1864 г., водворению суда скорого, правого, милостивого и равного "для всех подданных".

В соответствии с Учреждением судебных установлений (на современном языке — законом о судоустройстве) повсеместно должны были быть образованы мировые суды, которые действовали бы на территории судебных участков (по несколько в уезде). В каждом из таких судов должен был работать как минимум один мировой судья, избиравшийся на три года земским собранием (органом местного самоуправления того времени). Одновременно допускалось избрание "добавочных" мировых судей (заместителей или помощников мировых судей) и почетных мировых судей, которые выполняли некоторые судебные функции безвозмездно.

К ведению этих судов относились незначительные споры имущественного характера и дела о малозначительных преступлениях либо о проступках (например, неприставление подпор к ветхим заборам, появление в безобразном от опьянения виде, травля собаками, неохранение пьяного хозяином питейного заведения). Самым строгим наказанием, которое мог налагать мировой судья, было лишение свободы в тюрьме сроком до одного года.

Проверку законности и обоснованности приговоров и решений мировых судей должны были осуществлять съезды мировых судей. В состав этих съездов намечалось включать всех мировых судей (участковых, добавочных и почетных), работавших на территории конкретного уезда. Им предписывалось, что время от времени они должны собираться и рассматривать жалобы на решения мировых судей. Законность решений съездов мировых судей при определенных в законе условиях могла быть проверена окружным судом.

Судьба мировых судов сложилась весьма трудно. Процесс их внедрения натолкнулся на многочисленные непредвиденные препятствия. Не везде можно было найти кандидатов в мировые судьи, отвечавших предъявлявшимся к ним требованиям, не всегда земские собрания достаточно серьезно относились к избранию этих судей, нередко местные власти саботировали формирование мировых судов, поскольку видели в них угрозу своим привилегиям и полномочиям, и т.д. Кое-где (в Киевской, Подольской, Волынской и других губерниях, Варшавском округе, Прибалтийском крае, а также в ряде других регионов) пришлось отказаться от выборности судей этого уровня. Их стал назначать министр юстиции. В 1889 г. их вообще упразднили почти на всей территории России (кроме Московской и Санкт-Петербургской губерний). Их полномочия были переданы земским начальникам, уездным съездам под председательством уездного предводителя дворянства, губернским присутствиям (в них обычно входили губернатор, губернский предводитель дворянства, вице-губернатор, председатель или член окружного суда, прокурор окружного суда или его товарищ и еще два "непременных члена"), а также сохранившимся во многих городах с дореформенных времен городским судам, назначавшимся губернаторами, городскими головами и т.д. Это был существенный шаг назад, ибо функция правосудия передавалась в руки преимущественно административной власти. Под давлением ряда обстоятельств в 1912 г. система мировой юстиции была восстановлена. Но было уже поздно: в 1914 г. началась Первая мировая война, а потом наступил 1917 год со всеми его событиями.

Довольно распространенными судебными учреждениями были сельские суды (они назывались также крестьянскими или волостными судами). Их образование предусматривалось принятым 9 февраля 1861 г. Общим положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости (см., например, п. 69, 93, 95, 96, 98, 101, 102, 109 и 110). К этим судам относились прежде всего волостные суды, состоявшие из председателя и не менее чем двух членов, которые избирались из числа грамотных домохозяев, достигших 30 лет и соответствовавших многочисленным требованиям (в частности, не были судимы, не подвергались порке по решению волостного суда, имели российское подданство и др.). Избирались они по многоступенчатой системе: сначала сельские сходы избирали по одному выборщику из ста жителей, а затем эти выборщики путем голосования на своем собрании называли (из числа самих выборщиков) председателя и нужное количество членов волостного суда. Срок их полномочий — три года. Волостные суды рассматривали мелкие имущественные споры и дела о проступках членов сельских общин. Они могли приговорить к штрафу, обязанности загладить вред, причиненный противоправным деянием, аресту до трех суток и розгам (порке).

Их приговоры и решения проверялись верхними сельскими судами, состоявшими из председателей всех волостных судов. Эти суды контролировались мировыми судьями (где они были), земскими начальниками, уездными съездами и губернскими присутствиями. Например, приговор, предусматривавший применение розог, мог быть приведен в исполнение лишь с разрешения земского начальника, который давал согласие на исполнение после проверки законности приговора и состояния здоровья осужденного.

Военные суды были обособлены от гражданских судов (общих и местных). Их система строилась в соответствии с предписаниями Военно-судебного устава 1867 г. (со многими последующими изменениями и дополнениями).

Основным звеном этих судов считались полковые суды, которые рассматривали дела о преступлениях, не представлявших большой опасности и совершенных "нижними чинами". Председатель и члены такого суда назначались из числа офицеров командиром полка или воинским начальником, приравненным к нему. Разбиратель-

ство дел осуществлялось в условиях ограниченной гласности, без состязательности сторон (не допускались ни адвокаты, ни представители прокуратуры). Приговоры не приводились в исполнение без со-

гласия командира полка. Он же решал вопрос, следует или не следует передавать конкретное дело с поступившей жалобой на приговор в вышестоящую инстанцию.

Вышестоящими инстанциями по отношению к полковым судам были военно-окружные суды. Их состав утверждался главными начальниками (командующими) военных округов. В каждом военном округе было по одному такому суду. Состояли они из председателя, двух постоянных членов и назначавшихся на четыре месяца временных членов из числа офицеров, проходивших службу в данном военном округе. К их ведению были отнесены все уголовные дела, кроме тех, что рассматривались полковыми судами. Они так-же проверяли обоснованность апелляционных жалоб на приговоры последних. Высшим военным судом был Главный военный суд. Он действовал в составе председателя и постоянных членов (из числа военных юристов), а также временных членов. Все они назначались по представлению военного министра "с Высочайшего соизволения". Временными членами этого суда могли быть, по меньшей мере, два генерала, проходивших службу в Санкт-Петербурге. На Главный военный суд возлагались в основном те же функции, что и на Правительствующий сенат в его взаимоотношениях с общегражданскими судами.

В конце XIX — начале XX столетия в России начали получать широкое распространение *чрезвычайные суды*. Самыми известными были военно-полевые суды, образованные Указом от 19 августа 1906 г. Формировались эти суды по решениям генерал-губернаторов для рассмотрения конкретных дел, связанных с посягательствами на основы государственного строя. В их состав включались офицеры, служившие в армии. Судопроизводство в них не было гласным и состязательным, приговоры обжалованию не подлежали и исполнялись не позже, чем через трое суток.

В апреле 1907 г. эти суды были упразднены, но сохранилась введенная еще в 1881 г. возможность "в местностях, объявленных на положении усиленной или чрезвычайной охраны", передавать дела о преступлениях гражданских лиц на рассмотрение военных судов. Решение о передаче могло быть принято соответствующим генерал-губернатором или министром внутренних дел, когда "они признают это необходимым в видах ограждения общественного порядка и спокойствия".

По приведенным данным видно, что судебную реформу 1864 г. и ее основные результаты нельзя оценивать односторонне, изображать все только в розовых или только черных тонах. Было и то, и другое. Что-то удалось реализовать, а что-то полностью или в значительной мере осталось лишь добрым намерением. Как отмечено выше, это случилось с мировой юстицией. Не повезло и суду присяжных. К началу Первой мировой войны он более или менее прочно "обосновался" лишь в центральных губерниях. Его не смогли внедрить на большей части территории Российской империи (в Прибалтике, Варшавском округе, на Северном Кавказе и в Закавказье, Среднеазиатском регионе, Восточной и Западной Сибири и других местностях).

§ 3. Становление и развитие судов в послеоктябрьский период

Слом судебной системы, сложившейся в ходе реформы 1864 г., обычно связывают с тем, что произошло после октября 1917 г. Это верно лишь отчасти.

Процесс этот начался несколько раньше — после февральских событий того же года. Его инициатором стало Временное правительство. Тогдашний министр юстиции А. Ф. Керенский издал 22 марта 1917 г. Инструкцию для временных судов, в соответствии с которой основным звеном судебной системы становились временные суды. В их состав должны были входить уже избранные к тому времени мировые судьи (где они имелись) или городские судьи, и эти судьи должны были рассматривать дела "с участием представителей народа" (один из них — представитель рабочих, а другой — солдат, поскольку в большинстве своем солдаты были крестьянами). Им были подсудны дела о "деяниях, направленных против личной и имущественной безопасности граждан, а также против общественного порядка и спокойствия, в том числе и посягательства против нового порядка". Другими словами, Инструкция положила начало формированию судов, призванных в определенной мере заменить окружные (в том числе заседавшие с участием присяжных заседателей или сословных представителей) и мировые суды.

В тот же период стали появляться и иные органы правосудия. Еще до октября 1917 г. начался по инициативе Временного правительства и процесс создания военно-революционных судов.

1. Период от октября 1917 г. до 1922—1924 гг. Первые послереволюционные годы, как известно, были не только годами завоевания власти, гражданской войны и отражения военной интервенции, глубоких экономических и социально-политических потрясений и преобразований, но и активного поиска приемлемой в тех условиях структуры правоохранительных органов, в том числе судов. Новые судебные органы стали, как отмечено выше, стихийно возникать уже в первые дни существования советской власти. Их организация и порядок деятельности существенно отличались от того, что было свойственно прежним судам.

24 ноября 1917 г. в "Газете Временного Рабочего и Крестьянского Правительства" был опубликован упоминавшийся Декрет о суде № 1, который упразднил старую судебную систему и положил начало формированию чего-то взамен ее. Поиск приемлемой в существенно изменившихся социально-экономических и политических условиях новой системы растянулся на несколько лет (см. § 2 гл. V, § 2 гл. VI, § 2 гл. VII, § 2 гл. VIII учебника). Параллельно с формированием обычных судов шел процесс организации судов чрезвычайных — революционных трибуналов, отработки судопроизводства в них, определения их места в судебной системе, а равно создания революционных военных (военно-революционных) трибуналов.

К концу рассматриваемого периода в судебной системе сформировались три подсистемы (ветви) — общие (общегражданские) суды, революционные трибуналы и революционные военные трибуналы. Каждая из этих подсистем имела свою структуру и свой круг полномочий.

Опыт, накопленный в те годы, стал основой для *судебно-пра-вовой реформы 1922—1924 гг.* Требования начавшейся относительно мирной жизни обусловили необходимость отказа от чрезвычайщины и создания судов, способных действовать в более или менее нормальных условиях. Такая ориентация была заложена в первый Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, принятый 25 мая 1922 г. Ее же придерживались, когда вырабатывали и принимали решения о восстановлении институтов адвокатуры (26 мая 1922 г.) и прокуратуры (28 мая 1922 г.). Итог судебной реформы был подведен принятием Положения о судостроительстве РСФСР (11 ноября 1922 г.). Оно упразднило революционные трибуналы и установило единую систему общегражданских судов, включавшую суды трех звеньев — народные суды, губернские суды и Верховный Суд РСФСР. По сути, это была судебная система, которая в значительной мере сохранялась до недавнего времени (см. § 3 гл. III учебника).

В декабре того же года состоялось совместное решение четырех республик об образовании Союза ССР, а в 1924 г. начал свою деятельность еще один суд — Верховный Суд СССР, существовавший до декабря 1991 г. Учреждение этого Суда и принятие ряда общесоюзных актов потребовали корректировки и российского законодательства по вопросам судостроительства.

2. Период от 1925 г. до начала 30-х гг. В целом его можно было бы охарактеризовать как период постепенного отхода от тех демократических веяний, которые дали о себе знать в ходе реформы 1922—1924 гг. Этому в значительной мере способствовал начавшийся к тому времени процесс образования командно-административной системы, которой требовалось максимально централизовать весь государственный механизм.

Начавшееся было формирование системы независимых судов приостановилось. Оно натолкнулось, с одной стороны, на сопротивление органов юстиции, которые стремились командовать судами (см. гл. XIII учебника) и не собирались сдавать свои позиции, а с другой — на нежелание верхних эшелонов власти упускать из **своих** рук нити руководства "всем и вся" из Центра.

Шел все нарастающий нажим с целью "вмонтирования" судов в структуру исполнительных органов. Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР "О порядке руководства судебными органами" от 30 октября 1928 г. Председатель Верховного Суда РСФСР был объявлен заместителем Народного комиссара юстиции. Несколько раньше состоялось решение о включении Верховного Суда РСФСР в состав Наркомюста РСФСР. Хотя эти решения и были вскоре отменены, в них проявились очень рельефно тенденции того времени.

В те годы начался также процесс формирования жестко централизованного аппарата прокуратуры. Прокуратура при Верховном Суде СССР постепенно подчиняла себе республиканские органы прокуратуры, подведомственные тогда местным органам юстиции. В 1928 г. в ведение прокуратуры перешел следственный аппарат, который ранее входил в состав судов. В 1933 г. состоялось решение об образовании единой системы прокуратуры на всей территории Союза ССР во главе с Прокуратурой СССР. И эта система со временем начала претендовать на роль учреждения, надзирающего за судами и руководящего ими.

Для рассматриваемого периода характерной была тенденция воссоздания чрезвычайных органов репрессии. Еще в марте 1924 г. при ОГПУ было создано Особое совещание, которое уполномочивалось рассматривать дела в отношении лиц, занимавшихся контрреволюционной деятельностью, шпионажем, контрабандой, спекуляцией валютой и золотом. Постановления этого "совещания" должны были выноситься при участии прокуроров, наделенных правом принесения протестов и приостановления этих постановлений. С 1929 г. начали работать "тройки" — внесудебные органы, наделенные полномочием рассматривать так называемые крупные хозяйственные дела и дела политического характера.

Позже названные органы перешли в подчинение НКВД СССР и в 30-х гг. трансформировались в орудие репрессий и произвола, в значительной мере вытеснившие суды. '

3. Период от начала 30-х гг. до 1953 г. Для этого периода характерными были, пожалуй, три тенденции.

В истории советских судов, в том числе российских, он останется как один из самых мрачных. В осуществлении *массовых репрессий и беззакония* активное участие принимали не только органы НКВД, МГБ, Особое совещание, тройки. К этому были причастны и суды, в первую очередь среднего и высшего звеньев. Их незаконные приговоры по сфальсифицированным делам в отношении мнимых "врагов народа" и иных политических "отщепенцев" выявляются вплоть до настоящего времени. В большинстве своем они выносились именно в те годы.

В рассматриваемый период, во-вторых, состоялась *легальная деформация судопроизводства*. Из него исчезли многие демократические положения, которые могли служить гарантиями прав и свобод граждан. Особенно наглядно это просматривается при исследовании актов, принятых в 1934 и 1937 гг., которыми подсудимые лишались возможности защищаться от предъявленного обвинения по значительному кругу дел. Им не разрешалось иметь защитников и обжаловать приговоры. Производство было негласным, а наказание должно было исполняться немедленно, без проверки законности и обоснованности приговоров.

Наконец, характерным для этого периода было продолжение начавшейся в 20-х гг. *централизации*. В 1933 г. учреждена Прокуратура СССР, в 1934-м — НКВД СССР, а в 1936-м — Наркомюст СССР, которые подчинили себе соответствующие системы союзных республик, в том числе и Российской Федерации. Принятая в декабре 1936 г. Конституция СССР лишила союзные республики права издавать свое законодательство, в том числе по вопросам судостроительства. Развивавший ее Закон о судостроительстве от 16 августа 1938 г. подчинил Центру все суды без учета суверенных прав республик. Верховный Суд СССР наделялся правом проверять законность и обоснованность приговоров и решений всех судов страны без каких бы то ни было ограничений, вмешиваться в их деятельность напрямую, не считаясь с высшими судебными инстанциями союзных республик.

4. Период от 1953 г. до середины 80-х гг. Начало данного периода обычно связывают с принятым в сентябре 1953 г. решением об упразднении упомянутых выше внесудебных органов репрессии и наделянием Верховного Суда СССР правом пересматривать по протестам Генерального прокурора СССР их постановления, вынесенные в 30—40-х гг. и в начале 50-х гг.

Реабилитация жертв произвола и беззакония стала одним из основных направлений деятельности судебных органов. Они сделали многое, но далеко не все. На первых порах реабилитация сводилась, как правило, к отмене незаконных решений и прекращению "дел". Восстанавливалось доброе имя репрессированных, но не их имущественные, трудовые, жилищные и иные права. Несколько позже (в 1955—1956 гг.) появились акты, допускавшие восстановление и этих прав, но не всегда последовательно и в полном объеме.

В первые годы рассматриваемого периода была проведена также работа по выявлению лиц, виновных в актах произвола и незаконных преследованиях честных граждан, фальсификации дел против них. Они понесли заслуженное наказание. Однако полная ликвидация последствий репрессий 30—40-х гг. и начала 50-х гг. тогда не была осуществлена в силу ряда широко известных, главным образом политических, причин. Работа эта была продолжена многие годы спустя и активно ведется в наше время.

Крупным событием явилась *судебная реформа*, качавшаяся после *принятия в 1957 г. закона*, изменившего Конституцию СССР и восстановившего суверенные права союзных республик, в том числе их право издавать законодательство о судостроительстве.

25 декабря 1958 г. Верховный Совет СССР принял Основы законодательства о судостроительстве Союза ССР, союзных и автономных республик, которые послужили юридической базой для выработки и принятия соответствующих законов во всех союзных республиках, в том числе в РСФСР. В тот же день состоялось принятие Положения о военных трибуналах.

Эти акты стали тем фундаментом, на который опиралось существенное демократическое обновление судебной системы в те годы. Выразилось оно, в частности, в провозглашении и последовательном проведении в жизнь принципа отправления правосудия только судом, в широком привлечении общественности к деятельности судебных органов, расширении права обвиняемого на защиту и повышении роли адвокатуры в охране прав и свобод граждан.

Заметный след в истории российской судебной системы оставил день 27 октября 1960 г. Это была важная веха в судебной реформе тех лет — в тот день одновременно получили одобрение Верховного Совета РСФСР три имевших принципиальное значение для российской судебной системы акта: Закон о судостроительстве, УК и УПК. Им суждено было "работать" многие годы.

Принятие в 1977 г. новой Конституции СССР, а в 1978 г. — новой Конституции РСФСР повлекло за собой пересмотр многих законодательных актов. В их числе оказались и законы, регулировавшие организацию и деятельность судов. В 1981 г. принят действующий в значительной части по настоящее время Закон о судостроительстве РСФСР. Он был несколько изменен, но изменения эти носили в основном косметический характер.

Корректировки законодательства тех лет не дали ощутимого практического результата. Суды, высокое назначение которых широко провозглашалось в актах различного уровня, на деле нередко рассматривались в качестве обычной, рядовой составной части системы правоохранительных органов. Допускалось открытое и скрытое вмешательство в отправление правосудия. Принцип равенства граждан перед законом и судом фактически не считался универсальным, применимым ко всем без каких бы то ни было изъятий. Из сферы его действия оказались произвольно исключенными не только некоторые ответственные работники, но и те, кому они оказывали покровительство.

5. Современная судебно-правовая реформа, ее предпосылки и основные результаты. Радикальные экономические и социальные преобразования, обозначившиеся с середины 80-х гг., потребовали новых подходов к проблемам законности, правопорядка, охраны прав и свобод граждан. В связи с этим состоявшаяся в июне — июле

1988 г. XIX Всесоюзная партконференция специальное внимание уделила наряду с прочим совершенствованию судоустройства. В принятой ею резолюции "О правовой реформе" привлекалось внимание к необходимости повышения авторитета суда и намечались некоторые шаги по обеспечению его большей независимости.

Первым шагом по реализации установок этой резолюции стало принятие в декабре того же года закона, внесшего в Конституцию СССР ряд изменений и дополнений. Среди них были и положения об изменении порядка избрания большинства судей в стране и увеличении срока их полномочий. Народные судьи стали избираться не населением, как это было до тех пор, а Советами среднего звена на десять, а не на пять лет. В течение 1989—1991 гг. состоялось принятие ряда законодательных актов, которые предусматривали принципиально новые положения, касавшиеся организации судов и их системы, — о статусе судей, об ответственности за неуважение к суду, об организации и полномочиях конференций судей и квалификационных коллегий, преобразовании государственного арбитража в систему арбитражных судов и т.д. Тогда же (в ноябре 1989 г.) были приняты новые Основы законодательства о судоустройстве Союза ССР и союзных республик, послужившие юридической базой для принятия ряда законодательных новелл как на союзном, так и на республиканском уровне, в том числе в РСФСР.

Процесс обновления российского судоустройства и устройства других правоохранительных органов активизировался в значительной мере со второй половины 1990 г., после того как состоялось одобрение Декларации "О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики" (12 июня 1990 г.). В действовавшую тогда Конституцию РСФСР были внесены многочисленные изменения и дополнения, имевшие прямое или косвенное отношение к судам, в частности:

— предусмотрено образование Конституционного Суда РСФСР (15 декабря 1990 г.) и системы арбитражных судов (24 мая 1991 г.);

— расширены права судов по контролю за законностью и обоснованностью действий и решений всех органов и должностных лиц, в том числе действий и решений, которые связаны с ограничением прав граждан на неприкосновенность личности, жилища, частной жизни, включая тайну переписки, телеграфных и иных сообщений, телефонных переговоров (21 апреля 1992 г.);

— установлено, что судьи наделяются полномочиями, как правило, бессрочно, что они не должны отчитываться перед кем бы то ни было и что их не могут досрочно отзывать избравшие органы (9 декабря 1991 г.);

— допущена возможность рассмотрения дел судьями единолично, а при определенных обстоятельствах — с участием присяжных заседателей (1 ноября 1991 г.).

Естественно, такие изменения и дополнения Конституции не могли не стимулировать законодательную активность по многим направлениям, в том числе в сфере судоустройства. Сыграло стимулирующую роль и Постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г., которым одобрялся документ, названный Концепцией судебной реформы в РСФСР, и устанавливались основные направления судебной реформы на ближайшее время.

На базе внесенных изменений и дополнений в Конституцию РСФСР и указаний этого Постановления Верховного Совета РСФСР состоялось принятие ряда законов, внесших существенные коррективы в организацию и деятельность судов. Это были упомянутые законы об арбитражном суде, о Конституционном Суде РФ, о статусе судей, о правилах производства по уголовным делам, рассматриваемым с участием присяжных, о судебном контроле за законностью и обоснованностью ареста и продления его сроков, о дальнейшем расширении права обвиняемого (подозреваемого, подсудимого) на защиту и некоторые другие. В конце 1991 — начале 1992 г. изданы также весьма важные для регулирования организации и деятельности судов акты, которые связаны с распадом Союза ССР (о переподчинении военных трибуналов, дислоцированных на территории Российской Федерации, об образовании в составе Верховного Суда РФ Военной коллегии, уточнении его полномочий и др.).

В рассматриваемый период осуществлены многочисленные акции по реабилитации жертв произвола и беззакония и по восстановлению прав репрессированных народов. Еще в октябре 1987 г. начала работать авто-

ритетная по тем временам комиссия, которая должна была дополнительно изучить материалы о репрессиях 30—40-х и начала 50-х гг. и представить соответствующие предложения. По ее заключениям суды, в том числе Верховный Суд СССР, приняли многие решения о прекращении уголовных дел и полной реабилитации тех, кто незаконно был репрессирован. В 1987—1991 гг. вопросы реабилитации находились в поле зрения органов самого высокого уровня. Расширялся круг лиц, на которых распространялась реабилитация. Пожалуй, самый радикальный подход был избран в Законе РФ "О реабилитации жертв политических репрессий" от 18 октября 1991 г. По этому Закону (и многочисленным изменениям и дополнениям, внесенным в него) реабилитации подлежат все, кто когда-либо подвергался репрессиям по *политическим мотивам*. Права реабилитированных и членов их семей, а также лиц, пострадавших в результате применения репрессий в отношении народов, восстанавливаются практически в полном объеме.

Судебно-правовая реформа на этом не завершилась. Работы над совершенствованием системы судов и содержания их деятельности были активно продолжены.

Фактором, существенно повлиявшим на ход событий, связанных с судебной реформой, явилось принятие 12 декабря 1993 г. новой Конституции РФ. События эти стали развиваться в основном по двум направлениям:

одно из них — значительное повышение активности работы над завершением крупных и имеющих принципиальное значение для успешного проведения судебной реформы законопроектов; другое — энергичный пересмотр актов в связи с необходимостью приведения их в соответствие с новой Конституцией РФ.

Первое из этих направлений выразилось прежде всего в успешном окончании работы над рядом крайне важных для судебной реформы законов — первой и второй частями Гражданского кодекса РФ (соответственно 30 ноября 1994 г. и 26 января 1996 г.), Уголовным кодексом РФ (13 июня 1996 г.), Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации" (31 декабря 1996 г.), Федеральным законом "О судебных приставах" (21 июля 1997 г.), Федеральным законом "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации" (8 января 1998 г.), Федеральным законом "О мировых судьях в Российской Федерации" (17 декабря 1998 г.), Федеральным конституционным законом "О военных судах Российской Федерации" (23 июня 1999 г.) и др.

Второе направление проявилось в ревизии ряда существовавших до принятия действующей Конституции РФ законодательных актов. В предыдущих главах учебника о таких актах говорилось неоднократно. К ним можно отнести, к примеру, Закон о Конституционном Суде от 12 июля 1991 г. (новый текст принят 21 июля 1994 г.), Закон об арбитражном суде от 4 июля 1991 г. (новый текст с незначительно измененным названием принят 28 апреля 1995 г.), АПК от 5 марта 1992 г. (новый текст принят 5 мая 1995 г.), Закон РФ "О прокуратуре Российской Федерации" от 17 января 1992 г. (существенно исправлен 17 ноября 1995 г. и 10 февраля 1999 г.), Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности" от 13 марта 1992 г. (новый текст принят 12 августа 1995 г.), Закон РФ "О статусе судей в Российской Федерации" от 26 июня 1992 г. и Закон РФ "О федеральных органах налоговой полиции" от 24 июня 1993 г. (в первый из них значительные изменения внесены 21 июня 1995 г., а во второй — 17 декабря 1995 г.), Закон РСФСР "О милиции" от 18 апреля 1991 г. (существенно обновлен 31 марта 1999 г.) и др.

К числу весьма существенных итогов реформирования судов и других правоохранительных органов необходимо также относить отмеченную выше (см. § 3 гл. II, § 1 гл. III и § 3 гл. X учебника) практику высших судебных инстанций, которая принципиальным образом корректирует место и роль судов во всем правоприменительном механизме. Судам отводится все более прочное место на вершине пирамиды правоохранительных органов. Положительно на авторитете судов, на содержании деятельности иных правоохранительных органов сказывается ширящееся международное сотрудничество Российской Федерации в сфере правоприменения. Именно в последние годы состоялось заключение многих международных соглашений, непосредственно касающихся организации и деятельности всех правоохранительных органов.

Рекомендуемые правовые источники

Российское законодательство X—XX веков. Судебная реформа. Т. 8 / Под ред. Б. В. Виленского. М., 1991. С. 5—26 и 30—32.

История законодательства СССР и РСФСР по уголовному процессу и организации суда и прокуратуры. 1917—1954 гг. Сборник документов / Под ред. С. А. Голунского. М., 1955.

Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период / Под ред. Ю. П. Титова и О. И. Чистякова. М., 1990. С. 384—399 и 424—427.

Познышев С. В. Элементарный учебник русского уголовного процесса. М., 1913. С. 92—159.

Полянский Н. Н. Уголовный процесс. Уголовный суд, его устройство и деятельность. М., 1911.

Постановление Верховного Совета РСФСР "О концепции судебной реформы в РСФСР" от 24 октября 1991 г. (ВВС, 1991, № 44, ст. 1435).

Контрольные вопросы

1. Какие основные факторы обусловили необходимость судебной реформы 1864 г.?
2. Какими законодательными актами было положено начало этой реформы?
3. Как строилась российская судебная система по законодательным актам того времени?
4. Опишите систему общих судов (судебных установлений) и их полномочия.
5. В чем должны были выразиться меры по созданию системы местных судов (судебных установлений) и каков их результат?
6. Что такое суд сословных представителей?
7. Как строился суд присяжных и какова его судьба?
8. Дайте общую характеристику военным и чрезвычайным судам того времени.
9. Опишите в общих чертах меры по реформированию российских судов, предпринятые в первые годы советской власти.
10. В чем проявилась суть судебной реформы 1922 — 1924 гг.?
 11. Как эволюционировала российская судебная система в 1925 — начале 1930-х гг.?
12. Какие основные тенденции характерны для эволюции российских судов в годы массовых репрессий 30—40-х и начала 50-х гг.?
13. Каковы причины судебной реформы конца 50-х — начала 60-х гг. и в чем она выразилась?
14. Чем отличалась эволюция российской судебной системы в период от начала 60-х до середины 80-х гг.?
15. Каковы социально-политические причины реформы, идущей в наши дни?
16. Дайте характеристику основных итогов этой реформы и ее перспектив.

Глава XIV

Организационное обеспечение деятельности судов и органы, его осуществляющие

§ 1. Понятие и содержание организационного обеспечения деятельности судов

Организационное обеспечение деятельности судов, как отмечалось выше, — одна из основных функций (направлений) правоохранительной деятельности. В наши дни под ней принято понимать осуществление мер по созданию условий, необходимых для судебной деятельности, ее кадровому, организационному и ресурсному обеспечению. Именно так раскрывается в общих чертах *понятие данной правоохранительной функции* в ч. 3 ст. 9 Закона о статусе судей и ч. 2 ст. 1 Закона о Судебном департаменте.

Конкретизация этой общей формулировки дается в других статьях Закона о статусе судей, ст. 6 Закона о Судебном департаменте, а также в Законе о судебной системе (ст. 30—33), Законе о Конституционном Суде (ст. 7, 24, 26—28 и 111), Законе об арбитражных судах (ст. 44—47), Законе о судебных приставах (ст. 11 и 12), Законе о военных судах (ст. 34), Положении о квалификационных коллегиях судей, Положении о квалификационной аттестации судей, Указе Президента РФ "Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Российской Федерации" от 15 сентября 1995 г. № 947, Положении о Министерстве юстиции РФ, Положении об органах судейского сообщества, Регламенте Конституционного Суда РФ, Регламенте арбитражных судов и др.

Если суммировать сказанное в этих актах по поводу организационного обеспечения судов, то можно получить значительно более конкретное представление о его *содержании*. В состав данной функции входит осуществление следующих задач:

- разработка и внесение в соответствующие органы государственной власти предложений по вопросам организации судов (создание новых судов, упразднение или реорганизация уже существующих судов, их передислокация, корректировка территориальной юрисдикции и др.);
- разработка и внесение предложений по вопросам увеличения или сокращения штатной численности судей;
- подбор кандидатов в судьи и проверка их профессиональных, деловых и нравственных качеств;
- обеспечение деятельности экзаменационных комиссий, проверяющих уровень правовых знаний у кандидатов на судейские должности;
- дача заключений о пригодности или непригодности кандидатов в судьи;
- организация выборов (назначения) народных заседателей, составления и обновления списков присяжных заседателей, отбора арбитражных заседателей; проверка законности избрания, назначения или отбора таких заседателей;
- организация регулярного повышения квалификации судей и иных судебных работников;
- представление необходимой информации по всем вопросам, рассматриваемым квалификационными коллегиями в отношении судей (вопросы приостановления и прекращения полномочий судей, привлечения их к уголовной ответственности или применения мер процессуального принуждения, аттестации и присвоения квалификационных классов, выдвижения на руководящие судебные должности и т.д.);
- материально-техническое обеспечение судов и создание надлежащих условий для их деятельности (обеспечение своевременного финансирования выплачиваемого судьям и работникам аппаратов судов вознаграждения за их труд, а равно иных расходов, в которых нуждаются суды; предоставление и поддержание в надлежащем состоянии служебных помещений; оснащение судов достойной мебелью, средствами оргтехники и канцелярскими принадлежностями; организация охраны зданий судов, текущей документации и архивов; поддержание порядка в залах судебных заседаний и в целом в помещении суда и т.д.);
- содействие судам в осуществлении мер по реальному исполнению принимаемых ими решений;
- организационное и материально-техническое обеспечение деятельности органов судейского сообщества;
- организация и ведение судебной статистики;
- оснащение судов правовой информацией, необходимой для осуществления правосудия и иной судебной деятельности (организация своевременного получения судами официальных текстов законов и иных актов, решений высших судебных инстанций; ведение кодификационной работы и поддержание в рабочем состоянии того "правового хозяйства", которым судам приходится пользоваться постоянно; содействие ведению картотек, облегчающих поиск законодательства, иных актов и документов, специальной литературы; обеспечение новейшими и качественными изданиями кодексов и т.д.);

- изучение деятельности судов в масштабах отдельных регионов или в целом по стране, ее конкретных направлений, разработка и внесение предложений по ее развитию и совершенствованию;
- разработка международных договоров о правовой помощи, содействие судам в выполнении этих договоров;
- организация научных исследований по правовым проблемам, в том числе по проблемам организации и деятельности судов, их совершенствования;
- изучение зарубежного опыта в данной сфере и выработка предложений по использованию его рациональных проявлений в отечественной законодательной и правоприменительной практике, в том числе судебной.

Выполнение названных и некоторых других задач, охватываемых функцией организационного обеспечения деятельности судов, в соответствии с недвусмысленными требованиями закона *ни в коем случае не должно осуществляться в ущерб принципу самостоятельности судов, независимости и подчинения только закону судей и участвующих в отправлении правосудия представителей народа.*

Суть данной функции состоит во всемерном оказании *содействия* судам в надлежащем осуществлении ими своих полномочий, которыми они наделены как органы судебной власти, особенно полномочий по отправлению правосудия. Ее реализация несовместима с попытками подменять суды, заменять их или командовать ими, подчинять каким-то государственным органам законодательной (представительной) или исполнительной властей, органам местного самоуправления, коммерческим структурам, ставить в зависимость от произвольного усмотрения или просто капризов тех или иных должностных лиц, даже самых высокопоставленных.

Она несовместима с безграничным диктатом в сфере правосудия также каких бы то ни было судебных инстанций, включая самых высоких, а равно руководителей этих инстанций. Вышестоящие судебные инстанции вправе проверять законность и обоснованность приговоров и иных решений судов, разбирающих гражданские и уголовные дела, к примеру, по первой инстанции. Однако делать это они могут *лишь в тех пределах, которые установлены законом.* Например, вышестоящий суд, отменяя приговор и направляя дело на новое рассмотрение в нижестоящий суд, не вправе предписать ему, какую меру наказания он должен определить после повторного рассмотрения дела и признания вновь подсудимого виновным в совершении преступления. Если такое предписание все же будет дано, то оно не должно исполняться.

Тем более не подлежат исполнению *при разбирательстве конкретных судебных дел* указания руководителей вышестоящих судов, на которых возлагаются в определенной мере функции по организационному обеспечению деятельности судов. Они могут оказывать влияние, скажем, на деятельность по учету статистических данных, по поддержанию в надлежащем состоянии законодательства и иных правовых актов, которыми пользуются в судах, по ведению делопроизводства, организации повышения квалификации судей и работников аппаратов судов и т.д., но не могут диктовать, навязывать удобные им решения по *конкретным делам.*

§ 2. Эволюция организационного обеспечения деятельности судов

Современное понимание сущности организационного обеспечения деятельности судов и того, какие органы должны заниматься им, — результат многолетней эволюции, неоднократных проб и ошибок. По сути своей это непростая история поисков путей налаживания нормальных взаимоотношений между судами и органами исполнительной власти прежде всего. Как видно по сказанному выше (см. § 1 гл. XIII учебника), в течение длительного времени суды считались неотъемлемой частью административного аппарата, а судьи — обычными чиновниками, обязанными угодливо исполнять волю своего начальства. Процесс автономизации судов шел долгие годы, чрезмерно трудно и непоследовательно, преодолевая многочисленные завалы на своем пути. Исполнительные органы, *прежде всего органы юстиции* (начиная с созданного Александром I еще в 1802 г. Министерства юстиции), нерешительно и неохотно освобождали суды из-под своего контроля. По сути своей развитие событий, связанных с освобождением судов от "плотной опеки" исполнительных органов, в значительной мере — это история взаимоотношений, складывавшихся между судами и органами юстиции, поскольку на долю именно этих органов исполнительной власти в течение длительного времени приходилась большая часть "забот" по контролю за судами, руководству ими и т.д., т.е. по обеспечению "нужного" направления их деятельности.

Министрам юстиции Российской империи даже после судебной реформы 1864 г., в ходе которой была декларирована автономия судов от иных государственных (административных) органов, дозволялось надзирать за судами и принимать необходимые, с их точки зрения, меры для устранения обнаруживавшихся нарушений. Делали это они лично или используя свой аппарат, в первую очередь подчинявшихся им непосредственно прокуроров (министры юстиции одновременно являлись генерал-прокурорами). Прокурорам при окружных судах вменялось в обязанность доносить вышестоящим прокурорам (прокурорам при судебных палатах или обер-прокурору при Правительствующем сенате) либо министру о выявленных нарушениях.

Весьма жестким средством реализации права административного надзора за судами была предоставленная министрам юстиции возможность проведения сплошных ревизий всех сторон их деятельности, в том числе деятельности по осуществлению правосудия в отношении конкретных дел. "Министр юстиции, — говорилось в ст. 256 Учреждения судебных установлений, — может производить ревизию судебных установлений лично или через своего товарища, а обречи-зование окружных судов и мировых установлений поручать членам судебных палат". Министру юстиции также было дано право возбуждать в отношении судей дисциплинарные производства, ставить вопрос об их увольнении, о назначении или неназначении на должность, о повышении или понижении в должности и т.д.

В октябре 1917 г. это министерство было упразднено. Его место занял Народный комиссариат юстиции РСФСР (Наркомюст РСФСР). Но такое переименование не решило проблем, связанных с определением должных взаимоотношений судов с органами исполнительной власти. Более того, российские традиции, на которых строились такого рода взаимоотношения, еще более усугубились. Образованный 8 ноября 1917 г. Наркомюст РСФСР сразу же получил весьма широкие полномочия.

Основной задачей этого наркомата и его органов на местах с первых дней их существования было создание судебной системы взамен той, которую разрушили "до основанья". Началась эта работа с подготовки проекта упоминавшегося Декрета о суде № 1. Это был первый официальный шаг в формировании новых судов. Практическая реализация данного и многих других законодательных актов, принимавшихся в ходе образования советской судебной системы, требовала значительных усилий, связанных с созданием конкретных судов, подбором для них кадров (старые судьи и другие работники судов, как правило, не стали сотрудничать с новыми властями или были отстранены в связи с их "неудобностью"), обеспечением необходимым инвентарем и т.д.

Но это было не единственной задачей Наркомюста РСФСР. Заметное место в его деятельности занимала работа по созданию заново законодательного массива, поскольку все старое законодательство было объявлено недействующим. Непосредственно данным наркоматом или под его руководством в первые годы советской власти разработаны многие сотни законопроектов.

Наряду с этим ему, в связи с несовершенством правовой системы тех лет, пришлось заниматься выполнением некоторых несвойственных для органов юстиции функций, которые в нормальных условиях обычно возлагаются на другие правоохранительные органы — суды, прокуратуру, органы внутренних дел. В частности, он проверял жалобы на незаконность арестов, обысков и других следственных действий, рассматривал жалобы на приговоры революционных трибуналов, руководил всеми тюремными учреждениями, оказывал активное влияние на организацию защиты и поддержания обвинения в судах по уголовным делам, надзирал за законностью действий местных органов власти, осуществлял расследование некоторых категорий уголовных дел и даже наблюдал за правильным несением конвойной службы.

В первые десятилетия были периоды, когда взаимоотношения судов и органов юстиции строились на началах ничем не скрываемой безусловной субординации, в силу которой суды попросту подчинялись таким органам. Последние не только непосредственно об-

разовывали или упраздняли суды, издавали обязательные для **них** циркуляры, инструкции и другие предписания, но и контролировали их деятельность, имели полномочия по прямому вмешательству в решения по конкретным делам вплоть до их отмены и дачи указания о том, какими должны быть такие решения.

Применительно к первым годам советской власти такие взаимоотношения можно было бы понять. Объективно это было трудное время. Разрушив всю прежнюю систему правоохранительных органов, новые власти пытались отыскать нечто принципиально новое. Приходилось преодолевать многочисленные препятствия, связанные с отсутствием квалифицированных кадров, опыта работы в формировавшихся социально-политических условиях, четкого представления о нормах и требованиях правовой культуры. Препятствия были связаны и с ожесточенной борьбой за власть, которая приводила к ориентации на исключительно силовые приемы и способы решения возникавших проблем. По мере ослабления этих факторов *появились признаки обособления судов от исполнительной власти*. Эта линия довольно четко обозначилась в ходе судебного-правовой реформы 1922 —1924 гг.

Реформа не могла не отразиться на содержании основных функций Наркомюста РСФСР и структуре его центрального и начавшего формироваться уже с первых дней советской власти местного аппаратов. В соответствии с Положением о Народном комиссариате юстиции, утвержденным Декретом ВЦИК от 1 февраля 1923 г., этому наркомату предписывалось выполнять многочисленные функции по руководству прокуратурой, нотариатом и судебными исполнителями, наблюдению за деятельностью органов дознания и следствия, Государственного политического управления (ГПУ), за "правильным функционированием мест лишения свободы и исправительно-трудовых учреждений", земельных комиссий, арбитражных комиссий, примирительных камер, третейских судов и "иных подобных учреждений", наделенных судебными функциями, а также по наблюдению за деятельностью коллегий, адвокатов и организации юридической помощи населению. Наркомату вменялось в обязанность и ведение следствия по некоторым категориям уголовных дел, подбор и расстановка прокурорских кадров (Нарком юстиции РСФСР был наделен полномочиями Прокурора республики). Он также должен был участвовать в разработке программ по подготовке кадров юристов и

организовывать краткосрочные курсы судебных работников. Во взаимоотношениях с судами ему и его органам дозволялось не командовать ими и не подменять их, а осуществлять "общее руководство, организацию и инструктирование".

Однако данной линии не было суждено реализоваться полностью. События, последовавшие после реформы 1922—1924 гг., для органов юстиции тоже характеризовались, как отмечено выше, насаждением административно-командных приемов и методов реализации их функций. Это проявилось, например, в том, что Наркомюст РСФСР шаг за шагом становился учреждением, в котором вновь оказалась сосредоточенной вся работа не по общему, а прямому и повседневному руководству судами.

Более того, 30 января 1928 г. было принято Постановление ВЦИК и СНК РСФСР, предусматривавшее, что Народному комиссару юстиции Республики непосредственно подчиняются в качестве заместителей как Прокурор РСФСР, так и Председатель Верховного Суда РСФСР. Еще более четко такая линия выразилась в Положении о Народном комиссариате юстиции РСФСР, утвержденном 26 ноября 1929 г. 2-й сессией ВЦИК XIV созыва, где было записано, что Верховный Суд РСФСР входит в состав аппарата Наркомюста РСФСР.

По Положению о Наркомате юстиции СССР, утвержденному Постановлением ЦИК и СНК СССР от 8 декабря 1936 г., он и его местные органы (наркоматы юстиции союзных и автономных республик, а также крайоблгорюсты) наделялись чрезмерно широкими полномочиями в отношении судов. В частности, могли давать им указания в целях обеспечения правильности и единообразия судебной практики, руководить выборами судей, ревизовать *всю* их деятельность, давать обязательные указания по вопросам применения закона и т.п. И культивировалась такая линия по отношению к судам вопреки официальному декларированию принципа независимости судей и подчинения их только закону, который был сформулирован даже на конституционном уровне — в Конституции СССР 1936 г.

Такое построение взаимоотношений судов и органов юстиции было явно противоестественным. В течение длительного времени оно подвергалось заслуженной критике и послужило одним из поводов для упразднения в 1956—1963 гг. Министерства юстиции СССР и его органов на территории всей страны. Данная акция, очень похожая на "выплескивание из тазаика вместе с водой и ребенка", внешне эффективно и радикально покончила с одним из источников незаконного воздействия на отправление правосудия и перманентного недовольства судей тем, что ими "командуют" органы юстиции и мешают им быть независимыми и объективными при принятии решений по конкретным делам.

Последующие события показали, что это было явно волюнтаристское решение, не учитывавшее объем и степень важности всей работы, выполнявшейся органами юстиции в сфере создания условий, необходимых судам для их нормальной деятельности. Функции этих органов передали Верховным судам союзных и автономных республик, краевым, областным и приравненным к ним судам (вопросы руководства судами и нотариатом), местным Советам (общее руководство адвокатурой, материально-техническое обеспечение судов, подбор кадров судебных и других работников и т.д.). Для проведения работ в области совершенствования законодательства, его систематизации и кодификации были созданы соответственно Юри-

дическая комиссия при Совете Министров СССР и юридические комиссии при Советах Министров союзных республик, в том числе при Совете Министров РСФСР.

Такое решение проблемы привело к ряду отрицательных последствий для судов. Оно лишило суды того существенного содействия их деятельности, которое оказывалось органами юстиции (например, материально-технического, ресурсного, кадрового, организационного и т.п. обеспечения). Уже вскоре стало совершенно очевидно, что правоохранительная система, и в первую очередь суды, не в состоянии функционировать нормально без органов юстиции.

Суды, основное и единственное назначение которых — осуществление полномочий судебной власти, были не в состоянии делать значительную часть того, что ранее делалось органами юстиции. Сверх того они начали в еще большей мере утрачивать свою независимость, ибо им (в первую очередь руководителям судов) пришлось в роли "просителей" вступать в тесные контакты прежде всего с центральными или местными исполнительными органами, соответствующими должностными лицами "в поисках" надлежащего финансирования, подходящих помещений для судов, их строительства или ремонта, решения бытовых проблем судей и их семей, обеспечения транспортом, связью и т.д.

Поэтому семь лет спустя после упразднения органов юстиции состоялось решение о их восстановлении на всех уровнях. В августе 1970 г. в связи с рассмотрением мер по дальнейшему улучшению работы судов и других правоохранительных органов было признано целесообразным вновь учредить Министерство юстиции СССР, министерства юстиции союзных и автономных республик, систему их учреждений на местах. 30 августа 1970 г. Президиум Верховного Совета СССР издал соответствующий Указ, положивший начало воссозданию этих органов. В Российской Федерации полностью структура и функции Министерства юстиции оформились к середине 1972 г., после принятия Советом Министров РСФСР (Постановление от 21 июня 1972 г.) Положения о Министерстве юстиции РСФСР.

Во всех актах, возрождавших органы юстиции, с учетом ошибок прошлого, подчеркивалось, что эти органы ни в коем случае не должны действовать в ущерб независимости судов и подчинению их только закону. Однако и этот благой порыв не был осуществлен полностью. За органами юстиции сохранялось, хотя и в ограниченных пределах, право производить проверку деятельности судов. Например, в п. 3 ч. 4 ст. 19 Закона о судостроительстве отмечалось, что Министерство юстиции РСФСР и его органы могут проверять "организацию работы" судов. На практике реализация данного положения выражалась в совершении органами юстиции действий, наносивших ущерб независимости судов, — под видом проверки организации работы ревизовалась вся деятельность судов со всеми вытекающими из этого последствиями.

В ноябре 1989 г. при принятии Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о судостроительстве (см. ст. 22) произошел отказ от предоставления органам юстиции возможность производить под каким бы то ни было предлогом проверки деятельности судов. В этом законе вместо термина "*организационное руководство судами*" был использован другой — "*организационное обеспечение деятельности судов*". Тем самым было подчеркнуто, что органы юстиции во взаимоотношениях с судами должны ориентироваться не на руководство (командование), а на оказание содействия им. Подобной ориентации придерживался принятый почти три года спустя (в июне 1992 г.) Закон о статусе судей (см. ч. 3 ст. 9).

После возрождения в 1970 г. Министерство юстиции РФ и его органы сделали немало полезного *для судов общей юрисдикции*. В частности, можно было бы, не умаляя ни в коей мере усилия в данной области руководителей судов разных уровней, напомнить о большом вкладе органов юстиции в формирование судейского корпуса людьми, способными достойно олицетворять судебную власть. Уместно также напомнить о предпринимаемых органами юстиции совсем недавно усилиях по улучшению обеспеченности судов помещениями, оснащению их современной оргтехникой, расширению штатов, подготовке и повышению квалификации кадров судебных работников и т. д. Широко известны также многочисленные и активно использовавшиеся судьями и сотрудниками аппаратов судов нормативные акты Министерства юстиции РФ по вопросам организации работы в судах (к примеру, инструкции по делопроизводству в судах, по приемке, учету и хранению вещественных доказательств, о статистической отчетности судов, об учете и систематизации законодательства и иных правовых актов, нужных для успешной деятельности судов, а также руководства и рекомендации по вопросам составления списков присяжных заседателей, хранения судебных документов, по ряду других организационных вопросов).

Вместе с тем все сделанное органами юстиции для организационного, обеспечения судов общей юрисдикции не положило конец длившемуся многие годы антагонизму между судами (судьями) и этими органами, их должностными лицами. В первой половине 90-х гг. он вйовь обострился. Одной из основных причин послужили широко известные трудности с финансированием судов, а вместе с этим и своевременной выплатой заработной платы судьям и работникам аппаратов судов. Получило широкое распространение мнение, что эти трудности — результат бездействия или неумелых действий органов юстиции и их работников, в первую очередь Министра юстиции РФ. Об этом прямо заявлено в Постановлении Президиума Совета судей Российской Федерации от 20 июня 1996 г.

По логике сторонников данного мнения единственный путь к преодолению таких трудностей — передача функции организационного обеспечения судов общей юрисдикции "из рук" органов юстиции какому-то другому органу, который подчинялся бы не Прави-

тельству РФ, а Верховному Суду РФ, поскольку он стоит на вершине пирамиды судов общей юрисдикции, попавших в трудное положение. В такой обстановке и состоялось принятие 31 декабря 1996 г. Закона о судебной системе, предусмотревшего образование нового для российской практики органа — Судебного департамента при Верховном Суде РФ, а 8 января 1998 г. — специального закона об этом департаменте.

Параллельно с поисками путей улучшения организационного обеспечения деятельности судов общей юрисдикции в последние годы начали складываться свои подходы к такому обеспечению Конституционного Суда РФ и арбитражных судов.

§ 3. Органы, осуществляющие организационное обеспечение деятельности судов

В наши дни вопрос о том, как следовало бы организовать осуществление рассматриваемой правоохранительной функции, решается неоднозначно. Различия обусловлены прежде всего тем, что судебная система Российской Федерации, как отмечено выше (см. § 3 гл. III учебника), в последние годы значительно усложнилась. В ее составе появились подсистемы (ветви) судов, которых раньше не было — Конституционный Суд РФ, военные суды и арбитражные суды. Кроме того, уже начался процесс формирования судов субъектов Федерации.

В значительной мере в силу этого обстоятельства и ряда других причин организационное обеспечение деятельности судов оказалось вверенным не какой-то одной системе органов (до недавнего времени это были преимущественно Министерство юстиции РФ и его местные органы), а разным — в зависимости от того, об

обеспечении каких судов идет речь. Такой подход закреплен в ст. 30 Закона о судебной системе ("Обеспечение деятельности судов"):

1. Обеспечение деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации осуществляется аппаратами этих судов.

2. Обеспечение деятельности других судов общей юрисдикции осуществляется Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации.

3. Обеспечение деятельности других арбитражных судов осуществляется Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации".

С учетом такой общей ориентации, данной в законе, и следует рассматривать вопросы построения организационного обеспечения деятельности судов.

1. Организационное обеспечение деятельности Конституционного Суда РФ, как отмечено в ст. 7 Закона об этом Суде, является

исключительно его "внутренним делом". Как говорится в этой статье, данный суд "независим в организационном, финансовом и материально-техническом отношении от любых других органов". Он "самостоятельно и независимо осуществляет информационное и кадровое обеспечение своей деятельности". "Какое бы то ни было,— говорится в ч. 4 названной статьи Закона,— ограничение правовых, организационных, финансовых, информационных, материально-технических, кадровых и других условий деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, установленных настоящим Федеральным конституционным законом, не допускается".

Непосредственно организационным обеспечением деятельности Конституционного Суда РФ призваны заниматься главным образом его Председатель, заместитель Председателя, судья-секретарь, работники Секретариата и других вспомогательных подразделений, компетенция которых в общих чертах описана выше (см. § 2 гл. X учебника).

Важную роль призваны выполнять и рабочие совещания судей. О них в § 60 Регламента Конституционного Суда РФ говорится:

1. Для рассмотрения и решения организационных, финансовых, кадровых и иных вопросов внутренней деятельности Конституционного Суда, за исключением вопросов, решаемых в соответствии с Законом о Конституционном Суде в заседаниях Конституционного Суда, проводятся рабочие совещания судей.

2. Рабочие совещания созываются Председателем Конституционного Суда либо, по его поручению, заместителем Председателя или судьей-секретарем. Совещание может быть создано по требованию любого из судей.

3. На рабочие совещания могут приглашаться сотрудники аппарата Конституционного Суда и иные лица.

4. Рабочее совещание судей правомочно принимать решения при наличии большинства от общего числа судей Конституционного Суда.

5. На рабочие совещания судей не распространяются положения пункта 8 части первой статьи 18, части пятой статьи 72 и части четвертой статьи 114 Закона о Конституционном Суде.

6. Решения на рабочих совещаниях судей принимаются большинством голосов от числа присутствующих судей.

7. На рабочих совещаниях судей может вестись протокол или стенограмма.

8. Решения рабочего совещания судей имеют обязательный характер для судей Конституционного Суда и работников его аппарата".

Вместе с тем реально некоторые важные функции, связанные с организационным обеспечением деятельности Конституционного Суда РФ, выполняются и другими государственными органами. Среди них следовало бы назвать прежде всего Президента РФ, который

своими указами наполняет конкретным содержанием положения об обеспечении материальных гарантий независимости судей Конституционного Суда РФ и его деятельности в целом. Например, он установил размеры заработной платы судей и других их доходов (материальной помощи, выдаваемой судье при предоставлении очередного отпуска, надбавок к зарплате за выслугу лет, наличие ученой степени и звания, знание иностранных языков, компенсаций за продуктовый паек, не полученный в натуральном виде, неподотчетных денег на представительские расходы и т.д.), льготы по оплате коммунальных услуг по месту жительства судей и членов их семей (электроэнергия, теплоснабжение, телефон, газ и т.п.), порядок улучшения жилищных условий судей и приватизации предоставляемого им жилья, бесплатный проезд на всех видах транспорта (кроме такси) по всей территории Российской Федерации, обеспечение каждого судьи служебным автомобилем и т.д.

Участвует в организационном обеспечении деятельности Конституционного Суда РФ и Администрация Президента РФ. Пункт 4 Указа Президента РФ "Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Российской Федерации" от 15 сентября 1995 г. № 947 предусматривает, к примеру, следующее:

"4. Управлению делами Президента Российской Федерации:

обеспечить медицинское, санаторно-курортное и социально-бытовое обслуживание судей Конституционного Суда Российской Федерации и членов их семей, а также сотрудников аппарата Конституционного Суда

Российской Федерации и членов их семей в порядке и на условиях, установленных соответственно для членов Правительства Российской Федерации и членов их семей и для соответствующих категорий федеральных государственных служащих Аппарата Правительства Российской Федерации и членов их семей; прикрепить комбинат питания Конституционного Суда Российской Федерации к подсобным хозяйствам, подведомственным Управлению делами Президента Российской Федерации".

Вносит свой вклад в организационное обеспечение деятельности Конституционного Суда РФ и Правительство РФ. Например, оно своим Постановлением от 27 апреля 1995 г. № 425 утвердило Положение о порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям Конституционного Суда Российской Федерации, пребывающим в отставке (СЗ РФ, 1995, № 18, ст. 1685).

2. Почти в автономном режиме осуществляется также **организационное обеспечение деятельности всей системы (подсистемы) арбитражных судов**. Здесь решающая роль отведена Высшему Арбитражному Суду РФ, в частности, его Председателю, заместителям Председателя, аппарату этого Суда.

В соответствии с ч. 2 ст. 44 Закона об арбитражных судах Высший Арбитражный Суд РФ производит подбор и подготовку кандидатов в судьи, организует работу по повышению квалификации судей и работников аппаратов арбитражных судов, осуществляет финансирование арбитражных судов, обеспечивает контроль за расходованием финансовых средств, выделяемых арбитражным судам. Непосредственно такая деятельность — дело работников соответствующих специализированных подразделений аппарата Высшего Арбитражного Суда РФ, которые действуют под общим руководством Председателя Суда либо по его поручению — заместителей Председателя.

В соответствии с Регламентом арбитражных судов в них ведется учет законодательства и иных нормативных правовых актов, информационно-справочная работа на основании утвержденных Председателем Высшего Арбитражного Суда РФ Примерных правил учета законодательства и судебной практики в арбитражных судах и Классификатора отраслей законодательства для учета нормативных актов и судебно-арбитражной практики. В этих судах ведется и статистическая отчетность по формам, утвержденным Высшим Арбитражным Судом РФ. Статистические сведения представляются этому Суду в установленные им сроки. Сведения такого рода основываются на первичном учете, который заключается в ведении учет-но-статистической карточки на каждое дело, заявление и жалобу. Ответственность за достоверное и своевременное представление статистической отчетности несет председатель соответствующего арбитражного суда.

Решение некоторых важных вопросов организационного характера возложено на Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ (к примеру, он утверждает места постоянного пребывания федеральных арбитражных судов округов; утверждает членов президиумов федеральных арбитражных судов округов и арбитражных судов субъектов Федерации по представлениям председателей соответствующих судов; утверждает списки арбитражных заседателей, представляемые председателями арбитражных судов субъектов Федерации).

Естественно, от выполнения функции организационного обеспечения не отстранены руководители других арбитражных судов и существующие в них президиумы, а равно вспомогательные аппараты. Определенную роль в этом деле играет и упомянутый выше (см. § 5 гл. IX учебника) Совет председателей арбитражных судов — совещательный орган, уполномоченный давать *рекомендации* по вопросам "организационной, кадровой и финансовой деятельности арбитражных судов" (ч. 2 ст. 22 Закона об арбитражных судах). Для реализации решений, принятых Советом, Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ издает приказы и распоряжения. Контроль за их выполнением осуществляется Организационно-контрольным управлением Высшего Арбитражного Суда РФ.

Участвуют в определенных рамках в организационном обеспечении деятельности арбитражных судов и исполнительные органы, в том числе органы местной администрации субъектов Федерации.

В соответствии с ч. 3 и 4 ст. 44 Закона об арбитражных судах на них возлагается многое:

"3. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации обязаны оказывать содействие Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации в организационном обеспечении деятельности арбитражных судов в Российской Федерации.

4. Материально-техническое снабжение и обеспечение служебными помещениями арбитражных судов в Российской Федерации, а также медицинское, жилищное и социально-бытовое обслуживание судей и работников аппаратов арбитражных судов осуществляются соответствующим органом исполнительной власти по месту нахождения арбитражного суда за счет средств федерального бюджета".

3. Несколько иначе строится **организационное обеспечение деятельности судов общей юрисдикции**. Этих судов значительно больше, чем арбитражных: если последних насчитывается чуть свыше 90, то количество первых исчисляется тысячами. Разумеется, обеспечивать организационно деятельность такого количества судебных учреждений — задача намного более сложная.

Ее успешное выполнение требует соответственно большего специализированного аппарата, который был бы в состоянии заниматься повседневно и в полном объеме непостоянной в наше время работой, связанной с добы-

ванием финансовых средств для своевременной выплаты судьям и другим судебным работникам заработной платы, с обеспечением судов необходимыми служебными помещениями, в том числе организацией их строительства и ремонта, оргтехники (компьютеры, копировальные устройства, пишущие машинки и многое другое), транспортом, средствами связи, а также заниматься организацией и содержанием учебных заведений по повышению квалификации судей и работников аппаратов судов, поддержанием в контрольном состоянии, размножением, закупкой или рассылкой законодательства и иных правовых актов, необходимых для нормальной деятельности судов, и т.д., и т.п.

Возлагать всю такую работу в системе (подсистеме) судов общей юрисдикции, по аналогии с арбитражными судами, на Верховный Суд РФ — значит идти на существенное расширение вспомогательного аппарата этого суда, а главное — на увеличение объема работы, свойственной не судебному учреждению, а учреждению исполнительной власти. Верховный Суд РФ — высшая судебная инстанция, главная задача которой, как отмечено выше, отправление правосудия и обеспечение надлежащей судебной практики судов общей юрисдикции в целом. Возложение на него каких-то других трудоемких обязанностей способно лишь создать совершенно не нужные данному суду сложности и отвлечь его от главного.

Это и ряд других обстоятельств — одна из причин того, что до недавнего времени (а в определенной мере и в наши дни) значитель-

ная часть работы по организационному обеспечению деятельности судов общей юрисдикции выполнялась и отчасти выполняется Министерством юстиции РФ, его органами и учреждениями.

Однако негативные факторы, сопутствовавшие сотрудничеству (взаимодействию) судов общей юрисдикции и органов юстиции, привели, как отмечено выше, к принятию в законодательном порядке решения о создании нового органа — Судебного департамента при Верховном Суде РФ (далее — Судебный департамент).

§ 4. Судебный департамент при Верховном Суде РФ. Администраторы судов

На этот департамент возложено организационное обеспечение деятельности большинства судов общей юрисдикции и соответствующих органов судейского сообщества. Из сферы его деятельности полностью исключен Верховный Суд РФ, который в соответствии с ч. 1 ст. 30 Закона о судебной системе (текст приведен выше) сам обеспечивает свои организационные потребности. Из сферы его деятельности почти полностью выведены и создаваемые мировые суды, хотя они отнесены к судам общей юрисдикции (ч. 1 ст. 1 Закона о мировых судьях). Местные органы Судебного департамента должны лишь обеспечивать покрытие расходов на заработную плату и социальные выплаты мировым судьям (ч. 1 ст. 10 Закона о мировых судьях). Остальное же материально-техническое обеспечение этих судов — дело местных органов юстиции или органов исполнительной власти соответствующих субъектов Федерации (ч. 3 ст. 10 Закона о мировых судьях).

Судебный департамент возглавляет органы и учреждения, входящие в его систему. Основными органами, на которые он должен опираться в обеспечении выполнения функций по организационному обеспечению деятельности судов, являются управления (отделы) Судебного департамента, создаваемые во всех субъектах Федерации.

На центральный аппарат и управления (отделы) Судебного департамента возложены практически все функции, из которых складывается организационное руководство судами. В соответствии со ст. 6 и 14 Закона о Судебном департаменте они обязаны осуществлять, в частности:

- разработку и представление в Правительство РФ согласованных с Председателем Верховного Суда РФ и Советом судей РФ предложений о финансировании судов и квалификационных коллегий судей;
- изучение организации деятельности судов и разработку предложений о ее совершенствовании;
- внесение в Верховный Суд РФ предложений о создании либо об упразднении судов;
- определение потребности судов в кадрах; обеспечение работы по отбору и подготовке кандидатов на должности судей; взаимодействие с образовательными учреждениями, осуществляющими подготовку и повышение квалификации судей и работников аппаратов судов;
- разработка научно обоснованных нормативов нагрузки судей и работников аппаратов судов;
- ведение статистического и персонального учета судей и работников аппаратов судов, а также работников органов и учреждений Судебного департамента;
- ведение судебной статистики, организация делопроизводства и работы архивов судов; взаимодействие с органами юстиции при составлении сводного статистического отчета;
- организация строительства зданий, а также ремонта и технического оснащения зданий и помещений судов, органов и учреждений Судебного департамента;
- принятие во взаимодействии с судами, органами судейского сообщества и правоохранительными органами мер по обеспечению независимости, неприкосновенности и безопасности судей, а также безопасности членов их семей;

- организация материального и социального обеспечения, медицинского обслуживания и санаторно-курортного лечения судей, в том числе пребывающих в отставке, работников аппаратов судов, а также принятие мер по обеспечению их благоустроенным жильем;
- взаимодействие с адвокатурой и государственными органами по вопросам надлежащего обеспечения деятельности судов;
- организация и обеспечение работы экзаменационных комиссий по приему квалификационного экзамена на должность судьи;
- возбуждение по согласованию с председателями соответствующих судов ходатайств о награждении работников аппаратов судов государственными наградами и присвоении им почетных званий.

Для реального выполнения этих и многих других полномочий Судебный департамент и его местные органы наделены *правами*:

- запрашивать в установленном порядке у государственных и иных органов, учреждений, организаций, должностных лиц и получать от них необходимые документы и материалы;
- контролировать расходование бюджетных средств судами, а также органами и учреждениями Судебного департамента; проводить ревизии их финансово-хозяйственной деятельности;
- привлекать в установленном порядке для выполнения законопроектных, экспертных, исследовательских работ и дачи консультаций научные организации, работников государственных и иных органов, учреждений и организаций, специалистов и экспертов;
- вносить в Верховный Суд РФ и Правительство РФ предложения об улучшении условий труда, материального и социального

обеспечения судей, работников аппаратов судов и аппарата Судебного департамента, а также работников органов и учреждений Судебного департамента.

Центральный аппарат Судебного департамента состоит из ряда *структурных подразделений*, призванных обеспечивать выполнение всех его функций: главного управления организационно-правового обеспечения деятельности судов; главного управления обеспечения деятельности военных судов; главного финансово-экономического управления; управления государственной службы и кадрового обеспечения; контрольно-ревизионного управления; управления делами; управления капитального строительства, эксплуатации зданий и сооружений; отдела учебных и образовательных учреждений; отдела международно-правового сотрудничества. Допускается образование и других подразделений.

Как и во многих иных государственных органах, в аппарате Судебного департамента должен функционировать совещательный орган при Генеральном директоре — *коллегия*, члены которой назначаются Председателем Верховного Суда РФ по представлению Генерального директора.

Возглавляет Судебный департамент *Генеральный директор*, назначаемый Председателем Верховного Суда РФ с согласия Совета судей РФ. На него возложена ответственность за надлежащую организацию выполнения возложенных на Судебный департамент и его органы функций по организационному обеспечению деятельности судов. Издаваемые им приказы, распоряжения и инструкции *обязательны и для судов* в части, касающейся организационного обеспечения их деятельности. Ежегодно он должен представлять отчеты о деятельности Судебного департамента Председателю Верховного Суда РФ и Всероссийскому съезду судей.

Местные органы Судебного департамента — управления (отделы) — обеспечивают выполнение соответствующих задач на территории субъекта Федерации. Возглавляют их начальники, назначаемые Генеральным директором по согласованию с председателями судов, советами судей и органами государственной власти субъектов Федерации.

Закон о Судебном департаменте (ст. 17—19) предусматривает введение в штаты всех гражданских судов общей юрисдикции должностных лиц, именуемых **администраторами судов**.

Администраторы верховных судов республик, краевых, областных и приравненных к ним судов должны назначаться начальником входящего в центральный аппарат Судебного департамента главного управления организационно-правового обеспечения деятельности судов, а администраторы районных судов — начальниками местных управлений (отделов) Судебного департамента по представлению председателей соответствующих судов. В принципе в таком же порядке должны назначаться администраторы военных судов (ч. 3 ст. 34 Закона о военных судах).

Администраторы подчинены председателям "своих" судов и выполняют их распоряжения. Однако их деятельность должна протекать под контролем органов Судебного департамента и во взаимодействии с ними. Основная их задача — освобождение председателей судов, их заместителей и судей от необходимости выполнения организационной работы. К их обязанностям отнесены, к примеру, следующие:

— принятие мер по организационному обеспечению деятельности суда, подготовке и проведению судебных заседаний;

— взаимодействие с адвокатурой, другими правоохранительными органами по вопросам обеспечения деятельности суда;

— обеспечение надлежащих материальных и бытовых условий для судей и работников аппарата суда, а также их медицинского обслуживания и санаторно-курортного лечения;

— осуществление информационно-правового обеспечения деятельности суда;

— организация ведения судебной статистики, делопроизводства и работы архива;

— организация охраны здания, помещений, имущества суда в нерабочее время; обеспечение бесперебойной работы транспорта суда и средств связи, работы хозяйственной службы;

— организация строительства зданий, а также ремонта и технического оснащения зданий и помещений суда;

— разработка проекта сметы расходов суда, утверждаемой председателем суда, и представление его в соответствующее подразделение Судебного департамента или управления (отдел) Судебного департамента. Учреждение Судебного департамента и его местных органов, введение должностей администраторов судов, естественно, не должно повлечь за собой полное освобождение от выполнения функции организационного обеспечения деятельности судов общей юрисдикции их руководителей, функционирующих в этих судах президиумов и вспомогательных аппаратов. Председателям судов, их заместителям, судьям придется и впредь тратить какую-то часть своего рабочего времени на эту работу, опираясь на помощь государственных органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Без содействия этих органов невозможно решать многие вопросы обеспечения нормальной деятельности не только арбитражных судов, но и судов общей юрисдикции.

Реформа не должна, по крайней мере в ближайшие годы, привести и к полному отстранению Министерства юстиции РФ и его органов от участия в выполнении рассматриваемой правоохранительной функции в отношении судов общей юрисдикции. Невозможно будет обойтись, к примеру, без опоры на давно и хорошо налаженную в Министерстве юстиции РФ работу по учету и кодификации законодательства, поддержанию его в рабочем состоянии и своевременному информированию о нем судов и *других* государственных органов. Не обойтись также без его учебных заведений, занимающихся повышением квалификации как *нотариусов, других представителей юридической профессии, так и судей*. Не удастся в ближайшие годы полностью изолировать суды от органов юстиции также в связи с коренной реорганизацией структур, призванных исполнять приговоры и иные судебные решения, в частности, в связи с созданием службы судебных приставов и передачей ее в подчинение Министерства юстиции РФ. На его местные органы, как отмечено выше, возложена значительная часть "забот" по организационному обеспечению деятельности мировых судей.

С учетом сказанного, а также в связи с тем, что Министерство юстиции РФ, как будет показано ниже, играет важную роль в обеспечении других правоохранительных функций, необходимо иметь о нем и его основных задачах более полное представление.

§ 5. Министерство юстиции РФ и его органы: основные функции и организация

Статус этого министерства в настоящее время определяется главным образом Положением о Министерстве юстиции РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 2 августа 1999 г, № 954.

В соответствии с п. 5 Положения на министерство возложены следующие *основные задачи*:

- реализация государственной политики в сфере юстиции;
- обеспечение прав и законных интересов личности и государства;
- обеспечение правовой защиты интеллектуальной собственности;
- обеспечение установленного порядка деятельности судов;
- обеспечение исполнения актов судебных и других органов;
- обеспечение исполнения уголовных наказаний.

Каждая из этих задач наполняется конкретным содержанием. Пожалуй, самой емкой является первая из них — реализация государственной политики в сфере юстиции. Для ее осуществления на Министерство юстиции РФ возложены, в частности:

- координация нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти;
 - юридическая экспертиза проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ, а также нормативных правовых актов субъектов Федерации на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам;

- обеспечение деятельности полномочных представителей Правительства РФ в Государственной Думе Федерального Собрания РФ и Конституционном Суде РФ;
- государственная регистрация в случаях, предусмотренных законодательством, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, контроль за правильностью и своевременностью опубли-

кования таких актов, а также представление Президенту РФ и Правительству РФ информации о качестве представляемых на регистрацию актов; ведение государственного реестра нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти;

- представление Правительству РФ предложений об отмене или приостановлении действия нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в случае их несоответствия Конституции РФ, международным договорам, федеральным законам, указам и распоряжениям Президента РФ, постановлениям и распоряжениям Правительства РФ;
- государственный учет нормативных правовых актов субъектов Федерации;
- участие в подготовке Свода законов РФ;
- участие в разработке и реализации программ автоматизированных систем правовой информации;
- обмен правовой информацией с иностранными государствами, координация деятельности по созданию национальных банков данных законодательства государств — участников Содружества Независимых Государств.

Этот неполный перечень функций, связанных с осуществлением задачи по реализации государственной политики в сфере юстиции, весьма наглядно свидетельствует о том значительном объеме работы, которая выполняется Министерством юстиции РФ в данной сфере. Работа такого рода способствует успешному обновлению нормативных актов, издаваемых Президентом РФ, Правительством РФ, федеральными министерствами и ведомствами. В связи с мерами по кардинальному реформированию российской правовой системы выполнение рассматриваемой задачи расценивается как одно из ведущих направлений деятельности Министерства.

Близко к группе функций, связанных с оказанием содействия правотворчеству и правоприменению, примыкают те, которые возложены на Министерство юстиции РФ в сфере международных отношений. К примеру, в соответствии со ст. 10 Федерального закона "О международных договорах Российской Федерации" от 15 июля 1995 г. оно обязано:

- давать или не давать согласие на заключение международных договоров, положения которых так или иначе расходятся с предписаниями российского законодательства;
- представлять заключения о соответствии или не соответствии договора российскому законодательству и тех юридических

последствиях, которые могут наступить при вступлении договора в силу.

В развитие этих предписаний Закона в Положении о Министерстве юстиции РФ предусматривается ряд его конкретных функций. К ним можно отнести, например:

- представление в установленном порядке предложений о подготовке, заключении и исполнении международных договоров Российской Федерации о правовой помощи, а также международных договоров Российской Федерации в области охраны интеллектуальной собственности;
- участие в согласовании предложений о заключении международных договоров Российской Федерации, устанавливающих правила, не предусмотренные российским законодательством;
- дача, в случае, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации или является необходимым условием вступления его в силу, заключений по вопросам соответствия положений договоров российскому законодательству;
- представление по поручению Уполномоченного РФ при Европейском суде по правам человека необходимых материалов и заключений в связи с поступившими в Европейский суд по правам человека обращениями о нарушении Российской Федерацией положений Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод;
- исполнение в пределах своей компетенции обязательств Российской Федерации по международным договорам о правовой помощи;
- выдача разрешения на открытие представительств иностранных юридических организаций на территории Российской Федерации.

В рамках первой из названных задач Министерства заслуживает особого внимания его функция по *государственной регистрации нормативных актов органов исполнительной власти*.

Это одна из сравнительно новых его функций. Начало ее осуществлению было положено Указом Президента РФ от 5 декабря 1991 г., где вопрос был решен в принципе. В развитие этого Указа Правительство РФ издало 8 мая 1992 г. Постановление, специально посвященное регистрации ведомственных нормативных актов и конкретизировавшее права и обязанности Министерства юстиции РФ в данной области, которые были несколько уточнены постановлением Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009.

Еще одним важным шагом, обеспечивающим эффективность государственной регистрации актов такого рода, явилось издание Президентом РФ Указов сначала 21 января 1993 г., а затем — 23 мая 1996 г. В соответствии с ними все ведомственные нормативные акты, *касающиеся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер*, проходят государственную регист-

рацию в Министерстве юстиции РФ. После этого они подлежат опубликованию в официальных изданиях — газете "Российские вести" и Бюллетене нормативных актов органов федеральной исполнительной власти, выпускаемом издательством "Юридическая литература" Администрации Президента РФ. Не должны публиковаться только акты или их отдельные положения, являющиеся секретными и конфиденциальными.

Несоблюдение изложенных правил регистрации и опубликования означает, что на акты, не отвечающие требованиям этих правил, нельзя ссылаться при разрешении споров. Они не могут быть законным основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения каких бы то ни было санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний.

Наделение Министерства юстиции РФ этим полномочием поставило его в положение *активного контролера* за качеством значительной части нормативных актов, издаваемых всеми федеральными органами исполнительной власти.

С осуществлением правоохранительной деятельности тесно связана также задача Министерства юстиции РФ и всех его органов по обеспечению прав и законных интересов личности и государства. Для выполнения этой задачи Министерство наделено тоже широким спектром функций. На него, к примеру, возложены:

- государственная регистрация:
 - общероссийских и международных общественных объединений, отделений иностранных некоммерческих неправительственных объединений, а также юридических лиц в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
 - централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов Российской Федерации, религиозных учреждений и организаций, образованных указанными централизованными религиозными организациями, а также представительств иностранных религиозных организаций;
 - контроль за соответствием деятельности общественных объединений их уставным целям, а также за соблюдением религиозными организациями положений уставов, касающихся целей и порядка их деятельности;
 - обеспечение регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним;
 - содействие обеспечению граждан и организаций квалифицированной юридической помощью;
 - координация деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния; утверждение образцов бланков записей актов гражданского состояния и бланков свидетельств о государственной регистрации актов гражданского состояния; разработка методических материалов по вопросам государственной регистрации актов гражданского состояния;
- осуществление функции государственного патентного ведомства, а также функции агентства по правовой охране программ для электронных вычислительных машин, баз данных и топологий интегральных микросхем; подготовка предложений по совершенствованию законодательства в области авторского права и смежных прав, осуществление взаимодействия с общественными объединениями, участие в международном сотрудничестве в указанной сфере.

Функция обеспечения юридической помощью граждан и организаций тесно связана с реализацией соответствующего конституционного положения (см. ст. 48 Конституции РФ). Она включает в себя многое из того, что должно делаться в сфере содействия надлежащей организации деятельности адвокатуры и нотариата. Во взаимоотношениях с адвокатурой (§ 2 гл. XVII учебника) Министерство юстиции РФ уполномочено (см. подпункты 37—40 п. 6 и подпункты 11 и 12 п. 7 Положения о Министерстве юстиции):

- давать в установленном порядке согласие на образование коллегий адвокатов;
- вести реестр коллегий адвокатов;
- осуществлять контроль за соблюдением коллегией адвокатов законодательства, регулирующего деятельность адвокатуры;
- утверждать формы и устанавливать сроки представления отчетности коллегией адвокатов в органы юстиции;
- вносить в президиумы коллегий адвокатов представления о возбуждении дел о дисциплинарной ответственности адвокатов;
- направлять в коллегии адвокатов предупреждения об устранении выявленных нарушений законодательства.

Не менее широки функции этого министерства и во взаимоотношениях с нотариатом (государственным и частным). Оно вправе, в частности (см. подпункты 34—36 и 41 п. 6 Положения о Министерстве юстиции):

- наделять нотариусов полномочиями по совершению нотариальных действий;
- контролировать исполнение ими профессиональных обязанностей;
- организовывать выдачу лицензий на право осуществления нотариальной деятельности;
- удостоверять подлинность подписи нотариуса и оттиска его печати при легализации документов, представляемых физическими и юридическими лицами в компетентные органы иностранных государств;

- утверждать формы нотариальных документов (подробнее о взаимоотношениях Министерства юстиции РФ с нотариатом см. § 4 гл. XVII учебника).

Возложено на Министерство юстиции РФ осуществление и некоторых других функций. Из их числа должна привлечь внимание функция организационного и методического руководства деятельностью судебно-экспертных учреждений системы Министерства юстиции РФ. Эти учреждения работают в тесном контакте с судами и другими правоохранительными органами, они проводят по поручению этих органов значительную часть судебных экспертиз по вопросам, возникающим при производстве по гражданским и уголовным делам.

Основные задачи и функции, возложенные в настоящее время на Министерство юстиции РФ, реализуются **органами и учреждениями, входящими в его систему.**

В наши дни вполне можно говорить о том, что эта система состоит из четырех подсистем (групп) органов и учреждений:

одна из них — местные (территориальные) органы юстиции и функциональные учреждения системы Министерства юстиции РФ;

другая — органы и учреждения уголовно-исполнительной системы;

третья — служба судебных приставов;

четвертая — учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Органы юстиции — это министерства юстиции республик и министерства, управления (отделы) юстиции краев, областей, городов и округов. Наряду с этими местными (территориальными) органами в данную подсистему (группу) входит ряд функциональных учреждений, в отношении которых Министерство юстиции РФ и его местные органы могут осуществлять в тех или иных пределах какие-то управленческие полномочия. К таким учреждениям относятся: нотариат, загсы (учреждения записи актов гражданского состояния), адвокатура, а также Российский федеральный центр судебных экспертиз (РФЦЭС) и региональные лаборатории судебных экспертиз, Российская правовая академия и др.

В состав уголовно-исполнительной системы, организованной и действующей на основании Закона РФ "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" от 21 июля 1993 г., Уголовно-исполнительного кодекса РФ и ряда других правовых актов, входят:

учреждения, исполняющие уголовные наказания (исправительные и воспитательные колонии, тюрьмы, следственные изоляторы, предприятия, специально создаваемые для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы и др.);

территориальные, органы управления уголовно-исполнительной системы (они создаются в республиках, краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге, автономной области, автономных округах; для руководства учреждениями с особыми условиями хозяйственной деятельности могут быть образованы специальные органы, подчиняющиеся непосредственно Министерству юстиции РФ);

центральная орган управления уголовно-исполнительной системы (в наши дни таковым является Главное управление исполнения наказаний Министерства юстиции РФ).

Задачами уголовно-исполнительной системы являются: исполнение уголовных наказаний в виде лишения свободы, а также исключительной меры наказания; обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, безопасности содержащихся в них осужденных, а также персонала, должностных лиц и граждан, находящихся на территориях этих учреждений; привлечение осужденных к труду, а также обеспечение их общего и профессионального образования и профессионального обучения; обеспечение охраны здоровья осужденных; содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность (об этой деятельности см. § 2 гл. XVI учебника). Иные задачи могут быть возложены на уголовно-исполнительную систему только специально изданным законом.

Службу судебных приставов, возглавляемую главным судебным приставом — заместителем Министра юстиции РФ, образуют Департамент судебных приставов Министерства юстиции РФ и иные структурные образования, о которых речь пойдет ниже (см. § 6 данной главы учебника).

Учреждения юстиции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним создаются в соответствии с Федеральным законом "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" от 21 июля 1997 г. и Примерным положением об учреждении по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (утверждено Постановлением Правительства РФ от 6 марта 1998 г. № 288). Решение о создании такого учреждения в конкретном субъекте Федерации принимается его органом государственной власти. С учетом объема работы, размеров территории и других факторов возможно создание нескольких учреждений — по одному на каждый регистрационный округ, образованный в республике, крае, области и т.д. Основными должностными лицами таких учреждений станут регистраторы прав на недвижимое имущество и сделок с ним (*регистраторы прав*). Назначаться они должны с соблюдением установленных правил Министерством юстиции РФ по согласованию с органом исполнительной власти субъекта Федерации. Работа по созданию учреждений такого рода началась лишь в 1998 г.

Вся полнота ответственности за выполнение функций названными органами и учреждениями лежит на **Министерстве юстиции РФ**, Исходя из этого и строится *организация его центрального аппарата*, в

котором сформированы подразделения (департаменты и отделы, входящие в состав департаментов или самостоятельные, а также упомянутое выше Главное управление), отвечающие за конкрет-

ные участки работы. Основные функциональные подразделения этого министерства можно было бы представить следующим образом.

Проблемы совершенствования и систематизации законодательства отданы в ведение нескольких структурных подразделений (департаментов), специализирующихся в сфере конкретных отраслей законодательства (конституционного, гражданского, социального, экономического и т.д.). Ближе к ним по своим общим задачам примыкают департамент регистрации и контроля за ведомственными нормативными актами и департамент правовой информатизации, основная задача которого состоит в автоматизированном учете законодательства и иных нормативных актов и обеспечении информации о них, а равно во внедрении средств вычислительной техники в деятельность органов юстиции и других правоохранительных органов.

Другие основные участки работы, возложенной на Министерство юстиции РФ, поручены иным функциональным подразделениям — ведающим исполнением уголовных наказаний, службой судебных приставов, делами общественных и религиозных объединений, вопросами правовой помощи, международно-правовыми вопросами, экспертными учреждениями, регистрацией прав на недвижимость и др.

Наряду с названными в центральном аппарате образован ряд подразделений, которые занимаются организацией работы в самом аппарате (департамент организации и контроля), а также материально-техническим, ресурсным и финансовым обеспечением всей системы органов и учреждений.

Как и в других министерствах, работой Министерства юстиции РФ руководит *министр*, получающий свои полномочия в порядке, установленном Конституцией РФ. Он имеет заместителей, назначаемых Правительством РФ и несущих ответственность за конкретные участки работы в соответствии с распределением обязанностей, утверждаемым министром. Непосредственную организацию работы подразделений осуществляют их руководители, назначаемые министром. Работой некоторых наиболее важных подразделений могут руководить непосредственно заместители министра (например, службой судебных приставов, уголовно-исполнительной системой).

Ведущую роль в организации работы и принятии принципиальных решений призвана играть *коллегия* Министерства. В нее входят министр (председатель), его заместители и другие руководящие работники Министерства. Состав коллегии утверждается Правительством РФ. Она на своих регулярно созываемых заседаниях рассматривает основные вопросы деятельности Министерства и подведомственных органов и учреждений. Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами министра.

В соответствии с п. 9 Положения Министерство юстиции РФ уполномочено издавать *постановления, приказы, распоряжения, правила, инструкции и положения*, являющиеся обязательными не только для органов и учреждений своей системы и их должностных

лиц, но и "для государственных и муниципальных органов, организаций, должностных лиц и граждан".

Выполнение основных функций Министерства юстиции РФ в масштабах субъектов Федерации осуществляется *министерствами юстиции республик и управлениями (отделами) юстиции краев, областей, городов, округов* (в некоторых субъектах Федерации, не являющихся республиками — например, в Саратовской области, — образованы министерства юстиции). Объем их полномочий, естественно, значительно меньше, чем объем полномочий Министерства юстиции РФ. Они, к примеру, не ведут государственную регистрацию нормативных актов центральных органов федеральной исполнительной власти, от них не требуется широкого участия в совершенствовании федерального законодательства. Основным их назначением стало участие в местном правотворчестве, создание условий для оказания на должном уровне юридической помощи гражданам и организациям, организационное обеспечение деятельности мировых судей, руководство нотариатом и загсами, службой судебных приставов, организация государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним и др.

Структура органов юстиции субъектов Федерации строится с учетом объема и содержания выполняемой работы. Министерства юстиции возглавляются соответственно министрами, а управления (отделы) — их начальниками.

§ 6. Служба судебных приставов

Первый шаг по воссозданию существовавших еще в российских дореволюционных судах судебных приставов был сделан, когда принимался Закон о Конституционном Суде, установивший, что во время заседаний этого Суда порядок должен поддерживаться особым должностным лицом — судебным приставом (о нем см. § 2 гл. X учебника).

Закон о судебных приставах от 21 июля 1997 г. ввел такого рода должностных лиц для всех других судов, в том числе Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов основного и среднего уровней. Но на них возложены более широкие функции — не только обеспечение установленного порядка деятельности судов, но и исполнение судебных актов и актов некоторых других органов (например, решений Международного коммерческого арбитража, третейских судов).

С учетом такого определения функций судебные приставы должны подразделяться на две группы:

судебных приставов, обеспечивающих установленный порядок деятельности судов (*судебные приставы по обеспечению установленного порядка деятельности судов*);

судебных приставов, исполняющих судебные акты и акты других органов (*судебные приставы — исполнители*).

Таковыми должностными лицами могут стать граждане Российской Федерации, достигшие двадцатилетнего возраста, имеющие среднее (полное) общее или среднее профессиональное образование (для старшего судебного пристава — высшее юридическое образование), способные по своим деловым и личным качествам, а также по состоянию здоровья исполнять возложенные на них обязанности. Ими не могут быть лица, имеющие судимость. При вступлении в должность судебные приставы приносят присягу. При исполнении служебных обязанностей они должны носить форменную одежду, иметь знаки различия и эмблему.

В обязанности судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов входит:

обеспечение в судах безопасности судей, заседателей, участников судебного процесса и свидетелей; выполнение распоряжений председателя суда, а также судьи или председательствующего в судебном заседании, связанных с соблюдением порядка в суде;

исполнение решений суда и судьи о применении к подсудимому и другим гражданам предусмотренных законом мер процессуального принуждения;

обеспечение охраны зданий судов, совещательных комнат и судебных помещений в рабочее время; проверка подготовки судебных помещений к заседанию, обеспечение по поручению судьи доставки к месту проведения судебного процесса уголовного дела и вещественных доказательств и их сохранности;

поддержание общественного порядка в судебных помещениях;

взаимодействие с военнослужащими воинской части (подразделения) по конвоированию лиц, содержащихся под стражей, по вопросам их охраны и безопасности;

предупреждение и пресечение преступлений и правонарушений, выявление нарушителей, а в случае необходимости — задержание их с последующей передачей органам милиции;

осуществление привода лиц, уклоняющихся от явки в суд или к судебному приставу-исполнителю;

участие по указанию старшего судебного пристава в совершении исполнительных действий;

прохождение специальной подготовки, а также периодической проверки на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Другими словами, эту группу судебных приставов, начавшую функционировать с 1 января 1999 г., вполне можно было бы назы-

вать судебной милицией (полицией), наподобие той судебной полиции, которая существует в наши дни во многих зарубежных странах.

Несколько иначе выглядят обязанности судебных приставов-исполнителей, которые до 1 января 1998 г. были должностными лицами, входившими в состав аппаратов районных судов и назывались судебными исполнителями. Как и до реорганизации, они должны:

принимать меры по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов;

предоставлять сторонам исполнительного производства или их представителям возможность ознакомиться с материалами исполнительного производства, делать из них выписки, снимать с них копии;

рассматривать заявления сторон по поводу исполнительного производства и их ходатайства, выносить соответствующие постановления, разъясняя сроки и порядок их обжалования;

взять самоотвод, если есть заинтересованность в ходе исполнительного производства либо имеются иные обстоятельства, вызывающие сомнения в их беспристрастности.

Все приставы наделены достаточно широкими правами, позволяющими им эффективно выполнять свои обязанности. В частности, судебный пристав по обеспечению установленного порядка деятельности судов вправе применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие в случаях и порядке, предусмотренных законом.

В соответствии с названным законом судебные приставы, обслуживающие суды общей юрисдикции и арбитражные суды среднего и основного звеньев, объединяются в *единую службу*, возглавляемую *главным судебным приставом Российской Федерации — заместителем Министра юстиции РФ*. Схематично эта служба состоит из следующих структур:

департамента судебных приставов Министерства юстиции РФ, возглавляемого заместителем главного судебного пристава РФ;

службы судебных приставов, возглавляемой главным военным судебным приставом;

служб судебных приставов органов юстиции субъектов Федерации, возглавляемых заместителями начальников органов юстиции субъектов Федерации — главными судебными приставами субъектов Федерации;

районных, межрайонных или соответствующих им подразделений судебных приставов, состоящих из судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов и судебных приставов-исполнителей, возглавляемых старшими судебными приставами.

Нетрудно видеть, что служба судебных приставов, когда она станет работать с полной отдачей, будет вносить существенный вклад в осуществление важной правоохранительной функции — организационного обеспечения деятельности судов.

Рекомендуемые правовые источники

Закон о судебной системе — ст. 30—33 и 38.

Закон о Конституционном Суде — ст. 7, 24, 26—28 и 111.

Закон об арбитражных судах — ст. 44—47.

Закон о военных судах — ст. 32—38.

Закон о статусе судей — ст. 9.

Закон о Судебном департаменте — ст. 1—19.

Закон о судебных приставах — ст. 1—15 и 19.

Федеральный закон "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" от 21 июля 1997 г. — ст. 9 (СЗ РФ, 1997, № 30, ст. 3594).

Закон РФ "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" от 21 июля 1993 г. — ст. 5 (ВВС, 1993, № 33, ст. 1316; СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 2964; 1998, № 16, ст. 1796; № 30, ст. 3613).

Указ Президента РФ "Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Российской Федерации" от 15 сентября 1995 г. № 947 — п. 1 и 4 (СЗ РФ, 1995, № 38, ст. 3670).

Положение о Министерстве юстиции.

Положение о классных чинах работников органов юстиции и государственного нотариата РСФСР, утвержденное Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 июля 1991 г. (ВВС, 1991, № 27, ст. 938).

Регламент Конституционного Суда Российской Федерации, утвержденный 1 марта 1995 г. и дополненный 3 июля 1997 г. — § 60 (Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. Сборник нормативных актов / Отв. ред. М. А. Митюков. М.: Зерцало, 1998).

Регламент арбитражных судов, утвержденный Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 5 июня 1996 г. № 7 — п. 6 (ВВАС, 1996, № 11; 1998, № 10).

Контрольные вопросы

1. Определите понятие и содержание функции организационного обеспечения деятельности судов.
2. Назовите органы, участвующие в осуществлении этой функции.
3. Покажите динамику взаимоотношения органов юстиции и судов.
4. Дайте характеристику основных функций (задач) Судебного департамента при Верховном Суде РФ.
5. Каковы основные функции (задачи) Министерства юстиции РФ?
6. Какие функции призваны выполнять администраторы судов?
7. Раскройте содержание задачи Министерства юстиции РФ по реализации государственной политики в сфере юстиции.
8. Опишите структуру центрального аппарата Министерства юстиции РФ.
9. Какие органы и учреждения входят в систему Министерства юстиции РФ?
10. Дайте характеристику основным этапам эволюции органов юстиции.
11. Каковы задачи судебных приставов-исполнителей?
12. Каковы задачи судебных приставов по поддержанию установленного порядка в судах?
13. Как организована служба судебных приставов?
14. Опишите кратко построение уголовно-исполнительной системы Министерства юстиции РФ.
15. Дайте общую характеристику органов юстиции по регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Глава XV

Прокурорский надзор и органы прокуратуры

§ 1. Прокурорский надзор и направления прокурорской деятельности

Прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Помимо этого прокуратура выполняет и другие функции, установленные законодательством (ч. 1 ст. 1 Закона о прокуратуре).

В той же статье названного закона определяется и цель прокурорской деятельности. Ею является обеспечение верховенства закона, единства и укрепления законности, защита прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

Исходя из этого под прокурорским надзором можно понимать осуществляемую от имени государства деятельность специально уполномоченных должностных лиц — прокуроров по обеспечению точного исполнения и единообразного применения Конституции РФ и законов путем своевременного выявления и принятия мер к устранению их нарушений, привлечения виновных к ответственности.

При характеристике прокурорского надзора необходимо помнить о некоторых существенных факторах. Во-первых, этот вид надзора распространяется на Конституцию РФ и все нормативные акты, обладающие юридической силой, которая присуща законам. В этом принципиальное отличие прокурорского надзора от иных видов осуществляемого государственными органами надзора и контроля (административного, экологического, санитарного и т.д.). Во-вторых, несмотря на то, что прокуратура осуществляет надзор за соблюдением Конституции РФ и законов подавляющим большинством должностных лиц и государственных органов, при определенных обстоятельствах руководителями и органами управления коммерческих и некоммерческих организаций, а также гражданами, она не уполномочена надзирать за высшими органами законодательной и исполнительной власти и соответственно — высшими должностными лицами государства. Исключены из числа объектов прокурорского надзора все суды, в том числе Конституционный Суд РФ, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, но не иные структуры, в наименовании которых имеется слово "суд" (третейские суды, Судебная палата по информационным спорам и т.д.). В-третьих, сам по себе прокурорский надзор является лишь *одним из направлений* прокурорской деятельности.

Это направление Закон о прокуратуре (ч. 2 ст. 1) подразделяет на четыре так называемых отрасли прокурорского надзора:

— надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

— надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций;

— надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

— надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Кроме отраслей прокурорского надзора выделяются также другие направления деятельности прокуратуры:

— уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;

— координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Особо законодателем выделено также такое важное направление деятельности прокуратуры, как участие прокуроров в соответствии с процессуальным законодательством в рассмотрении дел судами и опротестование противоречащих закону решений, приговоров, определений и постановлений судов.

Новым направлением стал надзор за исполнением законов судебными приставами.

Прокуратура РФ принимает участие в правотворческой деятельности.

Деятельность прокуратуры строится на определенных *принципах*, среди которых можно выделить принципы единства, централизации, независимости от федеральных и местных органов и гласности (ст. 4 Закона о прокуратуре).

Единство и централизация органов прокуратуры состоят в том, что эти органы представляют собой единую систему, возглавляемую Генеральным прокурором РФ. Этот принцип означает единство целей и задач, стоящих перед прокуратурами всех звеньев, и определяется общностью форм и методов, способов осуществления надзора за исполнением законов, единством средств прокурорского реагирования на выявленные нарушения закона, а также принятия мер по предупреждению нарушений закона. Принцип единства определяет положение, по которому вышестоящий прокурор вправе передать свои полномочия нижестоящему прокурору, а также принять на себя полномочия нижестоящих прокуроров.

Принцип независимости прокуратуры от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений означает осуществление надзора за правильным и единообразным применением законов, несмотря ни на какие местные различия и вопреки каким бы то ни было местным влияниям. В деятельности по надзору за исполнением законов приоритет отдается законам Российской Федерации, а также единообразному их пониманию и толкованию.

Гласность в деятельности прокуратуры означает, что прокуратура, как и другие правоохранительные органы, осуществляет свои функции не изолированно от общественности, от граждан. Закон говорит о том, что органы прокуратуры действуют гласно в той мере, в какой это не противоречит требованиям закона об охране прав и свобод граждан, а равно государственной и иной охраняемой законом тайны.

Помимо этого в ранг принципа деятельности прокуратуры возведена ее *обязанность информировать* федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Федерации и местного самоуправления, а также население о состоянии законности.

Кроме этого нельзя, конечно же, забывать и о принципе *законности*, сформулированном в Конституции РФ. В соответствии с ним законы и приравненные к ним акты должны неуклонно исполняться всеми государственными и иными организациями, должностными лицами и гражданами. При осуществлении своих полномочий по надзору за исполнением законов органы прокуратуры действуют в соответствии с Конституцией РФ, конституциями республик, Законом о прокуратуре, другими законодательными актами, действующими на территории Российской Федерации, международными договорами (соглашениями).

Для конкретных *направлений деятельности прокуратуры свойственны свои особенности*. Суть их можно было бы охарактеризовать следующим образом.

Первое из таких направлений, как уже было сказано, составляют четыре названные отрасли прокурорского надзора, т.е. четыре относительно самостоятельные его части. У каждой части (отрасли) свой особый предмет надзора, а у прокурора, действующего в рамках какой-то определенной отрасли, имеется такая совокупность полномочий, которая дает ему возможность эффективно выявлять нарушения закона и принимать меры к их устранению. Другими словами, отрасль *прокурорского надзора* — это *его относительно самостоятельная часть, характеризующаяся специфическими для конкретной отрасли надзора предметом и полномочиями прокурора*.

На передний план закон выдвинул надзор за исполнением законов федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, органами управления коммерческих и некоммерческих организаций, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов (см. ч. 2 ст. 1 и ст. 21—25 Закона о прокуратуре). Сделано это не случайно. Данная отрасль является наиболее объемной. Исторически сложилось так, что ее принято называть *общим надзором*. Мы тоже воспользуемся этим термином.

Осуществляя свою деятельность в рамках данной отрасли надзора, прокуратура не может подменять иные государственные и негосударственные органы, вмешиваться в их оперативно-хозяйственную деятельность. Прокурорские проверки в данной сфере проводятся на основании поступивших сообщений и имеющихся сведений о нарушениях законности, требующих непосредственного прокурорского реагирования.

Полномочия прокурора, надзирающего за соблюдением законов, делятся на две части: полномочия по выявлению нарушений закона и полномочия по устранению выявленных нарушений. Осуществляя общий надзор, прокурор вправе беспрепятственно входить на территории и в помещения перечисленных выше объектов надзора, иметь доступ к документам и материалам, требовать от руководителей представления различных документов, проведения проверок и ревизий, выделения специалистов для выяснения возникших вопросов.

Если устанавливается факт нарушения закона, то прокурор вправе освободить своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию, принести протест на противоречащие закону акты, внести представление об устранении нару-

шений закона, возбудить производство об административном правонарушении либо уголовное дело, обратиться в суд за защитой прав и охраняемых законом интересов граждан, общества и государства. Требования закона, связанные с внесением протеста, представления или изданием постановления, предусмотрены ст. 23, 24 и 25 Закона о прокуратуре.

Специфическим полномочием стало существовавшее ранее и восстановленное в ст. 25¹ Закона о прокуратуре предостережение о недопустимости нарушения законов.

Невыполнение требований прокурора, осуществляющего свои надзорные полномочия, в том числе в сфере общего надзора, влечет за собой установленную законом ответственность. К примеру, ст. 165⁰ и 165¹¹, включенные в КоАП Федеральным законом от 19 июля 1995 г. (СЗ РФ, 1995, № 30, ст. 2869), предусматривают ответственность за невыполнение законных требований прокурора и за неявку по его вызову. В первом случае виновный может быть подвергнут штрафу в размере до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда, а во втором — до десяти.

В новом Законе о прокуратуре впервые появилась отрасль, названная *надзором за соблюдением прав и свобод человека и гражданина* федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций (см. ст. 26—28 Закона о прокуратуре). В известном смысле эта отрасль выделилась из общего надзора, но она имеет свои специфические задачи. Осуществляя возложенные на него функции, прокурор рассматривает и проверяет жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод человека и гражданина; разъясняет пострадавшим порядок защиты их прав и свобод; принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина, привлечению к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещению причиненного ущерба. В этой деятельности прокурор использует полномочия общего надзора (ст. 22 Закона о прокуратуре).

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор возбуждает уголовное дело и принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом.

В случае, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы, когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо когда в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

К полномочиям прокурора в данной отрасли относится право принесения протеста или представления. Протест приносится на акт, нарушающий права человека и гражданина, в орган или должностному лицу, которые издали этот акт. Прокурор также может обратиться в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством, и там защитить нарушенные права и свободы. Выносится также и предостережение о недопустимости нарушения закона.

Представление об устранении нарушений прав и свобод человека и гражданина вносится прокурором или его заместителем в орган или должностному лицу, которые уполномочены устранить допущенное нарушение. Срок рассмотрения данных протестов и представлений аналогичен сроку рассмотрения такого рода актов прокурорского надзора, используемых при общем надзоре (ст. 23 и 24 Закона о прокуратуре).

Предметом третьей отрасли надзора — надзора за *исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие*, — является установленный порядок разрешения заявлений и сообщений о совершенных преступлениях, выполнения оперативно-розыскных мероприятий и проведения расследования (подробнее об этих видах деятельности см. гл. XVI учебника), а также законность принимаемых соответствующими органами решений.

Полномочия прокурора в данной отрасли установлены уголовно-процессуальным законодательством и другими законодательными актами. Так, ст. 211 УПК выделяет следующие основные прокурорские полномочия: проверку уголовных дел, материалов и иных сведений о совершенных преступлениях; отмену незаконных и необоснованных постановлений следователей и лиц, производящих дознание; дачу письменных указаний о расследовании преступлений; санкционирование производства некоторых следственных действий; продление срока расследования и содержания под стражей в каче-

стве меры пресечения; возвращение уголовных дел для дополнительного расследования; изъятие дела от органа дознания и передачу его следователю, передачу дела от одного следователя другому; возбуждение уголовных дел, их приостановление и прекращение и т.д.

С данной отраслью надзора близко соприкасается такое направление деятельности прокурора, как расследование преступлений. Прокурору предоставлено право участвовать в производстве дознания и предварительного следствия, в необходимых случаях лично производить отдельные следственные действия, а также, возбуждая дело или изъяв его у органа дознания или следователя, расследовать его самостоятельно в полном объеме. Прокурор вправе принять к своему производству или поручить подчиненному ему прокурору либо следователю расследование любого преступления.

Надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу — четвертая отрасль прокурорского надзора. Ее предметом является законность нахождения в местах содержания задержанных (изоляторах временного содержания — ИВС), предварительного заключения (следственных изоляторах — СИЗО), исправительных учреждениях, исполняющих наказания по приговорам судов (тюрьмы, колонии и др.), а также учреждений, исполняющих решения о принудительных мерах воспитательного и медицинского характера и т.д. В местах лишения свободы прокуратура надзирает за установленным уголовно-исполнительным законодательством порядком и условиями содержания лиц в перечисленных выше учреждениях.

Полномочия прокурора в этой отрасли во многом сходны с полномочиями в отрасли общего надзора. Прокурор вправе в любое время посещать поднадзорные учреждения, опрашивать содержащихся в них лиц, знакомиться со всеми документами и материалами, проверять соответствие закону приказов и распоряжений администрации мест лишения свободы, в случае необходимости — опротестовать их.

Прокурору также дано право требовать от администрации создания условий, обеспечивающих права задержанных, заключенных¹ под стражу, осужденных и лиц, подвергнутых мерам принудительного характера, проверять соответствие законодательству приказов, распоряжений, постановлений администрации ИВС, СИЗО, колоний, тюрем и других учреждений подобного рода, получать объяснения соответствующих должностных лиц, вносить протесты и представления, которые обязательно подлежат рассмотрению теми, кому адресованы, возбуждать уголовные дела или производства об административных правонарушениях. До рассмотрения протеста надлежащим должностным лицом действие опротестованного акта администрации названных учреждений приостанавливается. Прокурор может отменить незаконное дисциплинарное взыскание, наложенное на лицо, отбывающее наказание, немедленно освободить его своим постановлением из штрафного изолятора, помещения камерного типа, карцера, дисциплинарного изолятора. Если обнаруживается,

что лицо содержится под стражей без законного основания, то он своим постановлением немедленно освобождает его из-под стражи.

С момента принятия Закона о прокуратуре 1995 г. потеряло значение отрасли надзора и стало считаться особым направлением деятельности прокуратуры *участие прокурора в рассмотрении дел судами*. Это связано с последовательным проведением в жизнь разделения властей и с тем, что органы, осуществляющие судебную власть, самостоятельны и в своей деятельности не поднадзорны никаким другим органам государства.

Следует подчеркнуть, что суд и прокуратура при рассмотрении и разрешении уголовных и гражданских дел руководствуются сходными задачами: вынесение законного и обоснованного приговора или решения, обеспечение прав и законных интересов участников судебного разбирательства. Всей своей деятельностью в суде прокурор способствует выполнению этих задач, но осуществляет он это в соответствии с принципом состязательности, особыми методами.

Прокурор считается участником судебного разбирательства, но в силу специфики своей деятельности он, прежде всего, способствует исполнению требований закона о всестороннем, полном, объективном и своевременном разбирательстве дела.

В уголовном процессе прокурор выступает в суде в качестве государственного обвинителя. Он принимает участие в допросах подсудимого, потерпевшего, свидетелей, в исследовании заключений экспертов и вещественных доказательств. Он участвует в судебных прениях по уголовному делу, выступая с обвинительной речью, в которой анализирует исследованные доказательства, высказывает предложения по вопросам, которые суд будет обсуждать и решать в совещательной комнате при вынесении приговора. Объективность и независимость прокурора в суде подчеркивает установленная законом возможность для прокурора отказаться от поддержания государственного обвинения.

После постановления судом приговора прокурор обязан принять в установленном законом порядке меры по исправлению ошибок, если они были допущены. Для этого он наделен определенными полномочиями, независимо от того, вступил или «е вступил приговор суда в законную силу. Кроме того, прокурор должен проверить своевременность обращения приговора к исполнению.

Участвуя в судебном разбирательстве гражданского судопроизводства, прокурор способствует строгому соблюдению материального законодательства и норм гражданского судопроизводства. Для этого он наделен рядом полномочий, которые специфичны именно для него: правом обратиться в суд с заявлением в защиту прав и

интересов других лиц; вступить в дело в любой стадии процесса; давать заключения с точки зрения закона по существу рассматриваемого дела; знакомиться с материалами гражданского дела, даже если он не участвовал в процессе, и т.д. Обязательность участия прокурора в суде по

гражданским делам определяется его усмотрением и приказами Генерального прокурора РФ.

Важнейшим полномочием прокурора, которым он обладает вне зависимости от того, участвовал он или не участвовал в рассмотрении конкретного уголовного или гражданского дела, является принесение протеста на незаконное или необоснованное решение суда. Протесты прокурора подразделяются на кассационные, протесты в порядке надзора и частные. Прокурор или его заместитель в пределах своей компетенции вправе приносить в вышестоящий суд кассационный или частный протест на незаконное или необоснованное судебное решение. При этом помощник прокурора, прокурор управления или отдела могут приносить протест только по делу, в рассмотрении которого они участвовали.

Если приговор, решение, определение или постановление суда вступили в законную силу, все равно прокурор в пределах своей компетенции вправе истребовать из суда любое такое дело или категорию дел. Обнаружив, что истребованное судебное решение является незаконным или необоснованным, прокурор (начиная с прокурора края, области и приравненных к ним прокуроров) приносит протест в порядке судебного надзора или обращается с представлением к вышестоящему прокурору. Протест на перечисленные судебные решения может быть отозван прокурором, принесшим его, до начала рассмотрения его судом. В дальнейшем, при рассмотрении дела по протесту прокурора, он принимает участие в его разбирательстве.

10 февраля 1999 г. в ст. 1 Закона о прокуратуре было добавлено еще одно направление прокурорского надзора, находящееся в прямой связи с предыдущим, — надзор за исполнением законов судебными приставами. Это объясняется крайне неблагоприятным положением, сложившимся с исполнением судебных решений, поскольку многие из них оставались неисполненными. Принятие законов об исполнительном производстве и о судебных приставах явилось базой для появления нового направления надзорной деятельности. Наконец, важное направление прокурорской деятельности — *координация работы правоохранительных органов по борьбе с преступностью*. Это направление напрямую связано с резким ростом преступности в стране и необходимостью усилить борьбу с ней. Органы прокуратуры совместно с другими правоохранительными органами изучают современную динамику, состояние и причины преступности, разрабатывают и проводят согласованные мероприятия по предупреждению и раскрытию преступлений. У прокуратуры появилась возможность влиять на формирование следственной практики, независимо от ведомственной подчиненности органов дознания и предварительного следствия, обращая особое внимание на борьбу с организованной преступностью.

Указом Президента РФ от 18 апреля 1996 г. "О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью" утверждено упоминавшееся выше Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. Координация данной деятельности возложена непосредственно на Генерального прокурора РФ, прокуроров субъектов Российской Федерации, городов, других территориальных прокуроров, а также на приравненных к ним военных и иных специализированных прокуроров. Положение еще раз подтвердило, что координация деятельности органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, федеральных органов налоговой полиции и других правоохранительных органов осуществляется в целях повышения эффективности борьбы с преступностью путем разработки и осуществления этими органами согласованных действий по своевременному выявлению, раскрытию, пресечению и предупреждению преступлений, устранению причин и условий, способствующих их совершению. Данное Положение поставило в особые условия такие правоохранительные органы, как суды. В отношении них в нем говорится, что они "взаимодействуют" с органами, участвующими в разработке скоординированных мероприятий по борьбе с преступностью. И такое взаимодействие, как сказано в п. 15 Положения, "осуществляется с соблюдением принципов самостоятельности органов судебной власти, независимости судей и их подчинения только Конституции Российской Федерации и федеральным законам". Другими словами, решения, вырабатываемые в ходе руководимых прокурорами координационных совещаний, для судов обязательными не являются.

§ 2. Основные этапы развития прокуратуры

Российской прокуратуре скоро будет 280 лет. Её создание связано с государственными реформами в России, проведенными Петром I. После образования Правительствующего сената появилась необходимость создания органа, специально предназначенного для надзора за соблюдением законности. Первоначально это был институт фискалов, а затем — прокуроров.

Введение должности генерал-прокурора было произведено указами Петра I в 1722 г. Ему предписывалось надзирать за законностью деятельности Сената, а впоследствии и всех иных государственных органов. При обнаружении нарушения закона он был

обязан предложить исправить ошибку, а в случаях неподчинения генерал-прокурор имел право «протестовать и оное дело остановить».

Постепенно прокуроры стали занимать важное место в государственной службе. Стал складываться прокурорский корпус. Прокуроров по предложению генерал-губернаторов избирал Сенат. Они

осуществляли контроль за деятельностью центральных и местных учреждений, докладывали генерал-губернаторам о выявленных недостатках. Обнаружив нарушение, прокурор сначала устно предлагал устранить его, а при неподчинении устному распоряжению мог принести письменный протест в орган, нарушивший закон, а далее — в соответствующую коллегия или в Сенат. Принесение протеста на незаконный акт приостанавливало его действие. Если сведения о нарушениях закона поступали к вышестоящему прокурору, то он обязан был принять меры к быстрому и правильному рассмотрению дела.

Примерно в это же время помимо центральной создается и губернская прокуратура, начало которой положили прокуроры надворных судов. Но с созданием Министерства юстиции (1802 г.) министр юстиции стал одновременно занимать должность генерал-прокурора, а губернская прокуратура стала превращаться в орган юстиции на местах. Это стало возможным в известной мере потому, что не существовало единого законодательства об организации и деятельности прокуратуры.

В 1864 г. прокуратура получает полномочия по надзору "при судебных местах". Учреждение судебных установлений от 20 ноября 1864 г. вверяло прокурорский надзор в судах обер-прокурорам, прокурорам и их товарищам под высшим наблюдением министра юстиции как генерал-прокурора. В это время появляются основы организации прокуратуры как базирующегося на иерархической дисциплине, единоначального и независимого от местных, административных и судебных органов института.

Совокупность полномочий прокуроров конкретизировалась уставами уголовного и гражданского судопроизводства. Так, по Уставу уголовного судопроизводства прокуроры осуществляли наблюдение за деятельностью судебных следователей, могли присутствовать при всех следственных действиях, давать указания следователю, контролировать взятие под стражу обвиняемого, требовать дополнительного расследования (ст. 278—287 Устава). По окончании предварительного следствия прокурор давал заключение о предании обвиняемого суду, излагая его в форме обвинительного акта.

Обвинительный акт прокурор направлял в суд. Участвуя в судебном разбирательстве, прокурор выступал в суде с обвинительной речью. После вынесения приговора он имел право на принесение апелляционного или кассационного протеста.

Судебные уставы урегулировали лишь вопросы деятельности прокурора в суде. Элементы общего надзора, присущие прокурорскому надзору в дореформенный период, были обойдены вниманием. Однако в послереформенное время законодатель пытался вернуться к этим проблемам, указав на то, что обязанности, возлагаемые на прокуроров, помимо их участия в суде, могут быть определены в других законодательных актах — особых уставах и положениях. Но практических шагов в этом направлении предпринято не было.

В подобном виде российская прокуратура просуществовала до 1917 г. 20 декабря 1917 г. уже упоминавшимся Декретом о суде № 1 прокуратура была упразднена. Ее деятельность не возобновлялась более четырех лет. Однако первые годы существования советской власти показали насущную необходимость создания единого органа, осуществляющего надзор за соблюдением законов. В это время под эгидой Народного комиссариата юстиции РСФСР началась работа по подготовке проекта возрождения российской прокуратуры.

На сессии ВЦИК, обсуждавшей проект Положения о прокурорском надзоре, представленный НКЮ РСФСР, развернулась борьба по вопросам формирования и подчинения органов прокуратуры. Противники проекта выступали против централизации органов прокуратуры и независимости их от местных органов. Они вносили предложения о "двойном" подчинении прокуроров — центральной прокурорской власти и губисполкомам. Авторы проекта обвинялись в том, что закрепление в Положении принципов единоначалия и строгого подчинения прокуроров центральной прокурорской власти — прокурору республики, их независимость от местных органов повлекут за собой "нарушение Конституции". Это изображалось как "проявление недоверия местным органам власти", "высокомерие центра" и т.п. Представленный НКЮ РСФСР проект не был принят.

Следивший за ходом разрешения вопроса о прокуратуре, но не присутствовавший по болезни на заседании сессии ВЦИК В. И. Ленин написал свое известное письмо "О "двойном" подчинении и законности", где обосновывалась необходимость иметь такой государственный орган, который смог бы обеспечить единообразное понимание и исполнение законности в государстве. В этом письме были сформулированы принципы организации и деятельности советской прокуратуры, которые нашли закрепление в Положении о прокурорском надзоре от 28 мая 1922 г. Созданная прокуратура не была самостоятельным органом. Долгое время она находилась в составе Наркомюста РСФСР или при Верховном Суде СССР, осуществляя надзор за законностью в стране в тесном взаимодействии с судами и органами юстиции.

Значительным событием в истории прокуратуры явилось принятие 10 июня 1933 г. Постановления ЦИК и СНК СССР "Об учреждении Прокуратуры Союза ССР". Постановлением ЦИК и СНК СССР от 17 декабря 1933 г. было утверждено Положение о Прокуратуре СССР.

Одновременно с этим произошла ликвидация Прокуратуры Верховного Суда СССР. В Положении были определены функции Прокуратуры СССР и порядок их осуществления, а также отрасли прокурорского надзора, которые в основном сохранились и поныне: общий надзор; надзор за законностью и правильностью действий ОГПУ и милиции; надзор за предварительным расследованием; надзор (наблюдение) за правильным и единообразным применением

законов судебными органами; надзор за законностью и правильностью деятельности исправительно-трудовых учреждений.

Определенный этап в жизни прокуратуры связан с периодом, когда деятельность правоохранительных органов была деформирована тем, что на первый план вышли карательные учреждения, приоритет которых признавался высшими органами государственной власти. Только в середине 50-х гг. были предприняты попытки по укреплению законности, по созданию правовой базы развития государства.

Очередным важным этапом в развитии прокуратуры стало принятие 24 мая 1955 г. Положения о прокурорском надзоре в СССР. В нем были законодательно закреплены и получили дальнейшее развитие идеи о назначении законности в государстве и о роли органов прокурорского надзора в ее неуклонном обеспечении. В Положении были определены задачи, полномочия прокуроров, средства прокурорского реагирования на обнаруженные нарушения законов в уголовном и гражданском судопроизводстве. Многие из норм Положения были впоследствии включены в основы уголовного и гражданского судопроизводства, исправительно-трудового законодательства.

Были преобразованы и органы военной прокуратуры. Их система и структура, полномочия военных прокуроров, соотношение их функций с деятельностью территориальных прокуроров — все это нашло отражение в Положении о военной прокуратуре, утвержденном 14 декабря 1966 г. Из него следовало, что военная прокуратура входит в систему органов советской прокуратуры и подотчетна Генеральному прокурору СССР.

С принятием Конституции 1977 г. связаны дальнейшие шаги по обеспечению надлежащего надзора за законностью. Одним из них было решение о выработке Закона о прокуратуре СССР. Такой Закон был принят 30 ноября 1979 г. второй сессией Верховного Совета СССР десятого созыва. В нем нашли закрепление и правовую регламентацию основополагающие принципы организации и деятельности органов советской прокуратуры, основные направления их деятельности.

В развитие этого Закона потребовалось внести соответствующие коррективы и в регламентацию организации и деятельности военной прокуратуры. Взамен ранее действовавшего Положения 1966 г. было утверждено 4 августа 1981 г. действующее ныне Положение о военной прокуратуре.

В 70-х и 80-х гг. на органы прокуратуры было возложено множество не свойственных прокурорскому надзору обязанностей, которые в значительной степени отодвинули на второй план ее главные функции по надзору за законностью. Прокурорам были приданы дополнительные полномочия, но и они в итоге не решили всех проблем, стоящих перед прокуратурой, особенно в сфере охраны прав и законных интересов граждан.

Много нового в теорию и практику прокурорского надзора внес Закон о прокуратуре РФ, принятый 17 января 1992 г. Этим Законом, в связи с произошедшими в нашем обществе и государстве изменениями, были существенно ограничены объем и полномочия прокурорского надзора по сравнению с ранее действовавшим законодательством. Однако этот Закон был принят в то время, когда действовала Конституция РСФСР 1978 г. Кроме того, за последние несколько лет был издан ряд законов, имевших отношение к организации и основам деятельности прокуратуры в нашей стране. Все это привело к тому, что 17 ноября 1995 г. состоялось принятие Закона о прокуратуре, приведенного в соответствие с Конституцией РФ от 12 декабря 1993 г. и призванного способствовать дальнейшему развитию демократических процессов в нашей стране, повышению эффективности прокурорского надзора за точным и единообразным исполнением законов.

§ 3. Система, структура и порядок образования органов прокуратуры

По Конституции РФ (ст. 129) и Закону о прокуратуре (ст. 11) органы прокуратуры составляют единую, централизованную систему со строгим подчинением нижестоящих прокуратур вышестоящим. Прокуратура строится в соответствии с административным и национально-государственным устройством, установленным Конституцией РФ. Возглавляет прокуратуру Генеральный прокурор РФ. Его полномочия по руководству органами прокуратуры определены Законом о прокуратуре.

Высшим звеном в системе органов прокуратуры является Генеральная прокуратура РФ, возглавляемая Генеральным прокурором РФ. В систему органов прокуратуры помимо Генеральной прокуратуры РФ входят: прокуратуры субъектов Федерации, районные, городские прокуратуры. В крупных городах в целях более оперативного руководства создаются прокуратуры городов, которые подчинены прокурору субъекта Федерации, а-сами, в свою очередь, имеют в подчинении районные прокуратуры. Они осуществляют главным образом организационные функции.

В систему органов прокуратуры входят также военные прокуратуры, прокуратуры по надзору за исполнением законов в исправительных учреждениях, транспортные и природоохранные прокура-

туры, которые могут образовываться Генеральным прокурором РФ и приравниваются к прокуратурам областей или районов.

Создание и деятельность на территории Российской Федерации органов прокуратуры, не входящих в систему прокуратуры Российской Федерации, допускается только с согласия высших органов законодательной власти страны.

Право образования новых прокуратур в связи с возникающей необходимостью (изменение административно-территориального деления, образование новых районов и т.д.) принадлежит Генеральному прокурору РФ.

Военная прокуратура, хотя и входит в единую систему органов прокуратуры, является автономной и только в своей верхней части включена в структуру Генеральной прокуратуры РФ, в которой действует Главная военная прокуратура (возглавляемая заместителем Генерального прокурора РФ — Главным военным прокурором). В состав военной прокуратуры, кроме того, входят прокуратуры военных округов, флотов, прокуратура Ракетных войск стратегического назначения, прокуратура Федеральной пограничной службы РФ, Московская городская военная прокуратура и другие военные прокуратуры, приравненные к прокуратурам субъектов Российской Федерации, а также прокуратуры гарнизонов, объединений и соединений, приравненные к прокуратурам городов и районов.

Нужно отметить, что Закон о прокуратуре от 17 ноября 1995 г. содержит отдельный раздел об особенностях организации и обеспечения деятельности органов военной прокуратуры (ст. 46—50). В нем регламентируются построение военной прокуратуры, полномочия прокуроров по установлению и устранению нарушений законности в Вооруженных Силах, войсках и других воинских структурах, требования к кадрам органов военной прокуратуры, материальное и социальное обеспечение работников военной прокуратуры.

Структура органов прокуратуры обычно определяется как внутренняя организация прокуратур, входящих в систему органов прокуратуры.

Генеральную прокуратуру РФ, как отмечено выше, возглавляет Генеральный прокурор РФ, который имеет первого заместителя и заместителей, назначаемых по его представлению Советом Федерации. Распределение обязанностей между заместителями осуществляется Генеральным прокурором РФ. В Генеральной прокуратуре РФ образуются управления и отделы (на правах управлений, в составе управлений), начальники и заместители начальников которых назначаются на должность и освобождаются от нее Генеральным прокурором РФ и являются соответственно его старшими помощниками и помощниками. Генеральный прокурор имеет также помощников по особым поручениям. В управлениях и отделах есть старшие прокуроры и прокуроры, старшие прокуроры-криминалисты и прокуроры-криминалисты, старшие следователи по особо важным делам и следователи по особо важным делам и их помощники. Они, а также главный бухгалтер Генеральной прокуратуры-назначаются на должность и освобождаются от нее Генеральным прокурором.

Прокуратуры республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов,

приравненные к ним прокуратуры возглавляют соответствующие прокуроры, которые имеют первых заместителей и заместителей, назначаемых Генеральным прокурором РФ. В их составе образуются управления и отделы, начальники и заместители начальников которых назначаются на должность и освобождаются от нее прокурорами, возглавляющими эти прокуратуры, и являются соответственно их старшими помощниками и помощниками. В названных прокуратурах имеются старшие прокуроры и прокуроры управлений и отделов, следователи по особо важным делам и старшие следователи, которые назначаются на должность и освобождаются от нее соответствующими прокурорами. Прокуроры субъектов Федерации могут иметь помощников по особым поручениям.

Прокуратуру города и района, приравненные к ним прокуратуры возглавляют соответствующие прокуроры. В такой прокуратуре могут быть первый заместитель, заместители, старшие помощники и помощники прокуроров, старшие следователи и следователи (в прокуратуре города — следователи по особо важным делам), назначаемые на должность и освобождаемые от нее прокурором соответственно республики, края, области, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономного округа.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 129) и Законом о прокуратуре Генеральный прокурор РФ назначается на должность сроком на пять лет и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента РФ.

Если предложенная Президентом РФ кандидатура на должность Генерального прокурора РФ не получит требуемого количества голосов членов Совета Федерации, то Президент РФ в течение 30 дней представляет Совету Федерации новую кандидатуру.

В отсутствие Генерального прокурора РФ или в случае невозможности исполнения им своих обязанностей его обязанности исполняет первый заместитель, а в случае отсутствия того и другого или в случае невозможности выполнения ими своих обязанностей — один из заместителей Генерального прокурора РФ в соответствии с установленным распределением обязанностей между заместителями.

Прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Генеральным прокурором РФ по согласованию с их органами государственной власти.

Прокурор города, района, приравненные к ним прокуроры назначаются Генеральным прокурором РФ, подчинены и подотчетны вышестоящим прокурорам и Генеральному прокурору РФ.

Сообщения о назначении на должность и освобождении от должности прокуроров публикуются в печати.

В течение срока полномочий прокурор может быть освобожден Генеральным прокурором РФ от занимаемой должности по собственному желанию, в связи с переводом на другую работу или невозможностью исполнять обязанности по состоянию здоровья, по результа-

там аттестации, в *случае* совершения им преступления, установленного вступившим в законную силу приговором суда, а также по другим основаниям, предусмотренным трудовым законодательством.

Прокурор и следователь органов прокуратуры имеют право на выход в отставку.

В вышестоящих прокуратурах (кроме районных, городских и приравненных к ним специализированных прокуратур) создаются *коллегии* в составе руководителя соответствующей прокуратуры (председатель), его первого заместителя и заместителей (по должности) и других прокурорских работников, назначенных руководителем данной прокуратуры. Коллегии, создаваемые в прокуратурах, являются совещательными органами. На основании их решений соответствующие прокуроры в пределах своей компетенции издают приказы и иные акты.

В Генеральной прокуратуре РФ действует *Научно-консультативный совет* для рассмотрения вопросов, связанных с организацией и деятельностью органов прокуратуры. Положение о Научно-консультативном совете и его состав утверждаются Генеральным прокурором РФ.

§ 4. Кадры органов прокуратуры

Прокурорами и следователями прокуратуры могут быть назначены граждане Российской Федерации, имеющие высшее юридическое образование, полученное в образовательном учреждении высшего профессионального образования, имеющем государственную аккредитацию, и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья выполнять возлагаемые на них обязанности. При их назначении на должность может быть установлен испытательный срок продолжительностью до шести месяцев. На должности помощников прокуроров и следователей прокуратур городов и районов, приравненных к ним прокуратур в исключительных случаях могут назначаться лица, обучающиеся в образовательных учреждениях высшего профессионального образования по юридической специальности. Лица, впервые назначенные на должность прокурора (следователя), принимают присягу. Обязано приносить присягу и лицо, назначаемое на должность Генерального прокурора РФ. Служба в органах и учреждениях прокуратуры является видом федеральной государственной службы.

Не может быть принято на службу в прокуратуру лицо, признанное судом недееспособным или, в соответствии с заключением медицинской комиссии, имеющее заболевание, препятствующее исполнению служебных обязанностей, а также лицо, состоящее в родственных отношениях с работниками прокуратуры, если его служба будет связана с непосредственной взаимной подчиненностью или подконтрольностью. Не может быть принято на службу в прокуратуру также любое лицо, если оно: является гражданином иностранного государства; лишено решением суда права занимать государственные должности; имело или имеет судимость; отказывается от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение служебных обязанностей по должности, на которую претендует лицо, связано с использованием таких сведений.

В целях выявления у кандидата необходимых деловых, моральных и профессиональных качеств с ним проводится собеседование.

Граждане принимаются на службу в органы и учреждения прокуратуры на условиях трудового договора, заключенного на неопределенный срок или на срок до пяти лет.

На должность районного, городского и приравненных к ним прокуроров назначаются лица не моложе 25 лет. На должности прокуроров республик, краев, областей, прокуроров Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов, а также приравненных к ним прокуроров назначаются лица, имеющие стаж прокурорской и следственной работы в органах прокуратуры не менее пяти лет.

Прокуроры и следователи подлежат аттестации, которая проводится, как правило, не реже двух раз в течение пяти лет.

Работникам органов прокуратуры, включая сотрудников научных учреждений и учреждений по повышению квалификации прокурорских работников, присваиваются в соответствии с занимаемыми ими должностями и стажем работы классные чины. Порядок присвоения классных чинов установлен Положением о классных чинах работников прокуратуры Российской Федерации от 30 июня 1997 г. Для работников органов прокуратуры установлено 11 классов чин — от младшего юриста. Право присвоения классных чинов принадлежит Президенту РФ (первые четыре классных чина) и Генеральному прокурору РФ (с пятого по одиннадцатый).

Важным условием обеспечения независимости прокуроров и следователей прокуратуры при осуществлении их деятельности является неприкосновенность личности этих работников. И ее гарантии установлены в ст. 42 Закона о прокуратуре, где сказано:

"1. Любая проверка сообщения о факте правонарушения, совершенного прокурором или следователем органов прокуратуры, возбуждение против них уголовного дела (за исключением случаев, когда прокурор или следователь застигнут при совершении преступления), производство расследования являются исключительной компетенцией органов прокуратуры.

На период расследования возбужденного в отношении прокурора или следователя уголовного дела они отстраняются от должности.

2. Не допускаются задержание, привод, личный досмотр прокурора или следователя, досмотр их вещей и используемого ими транспорта, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других лиц, а также задержания при совершении преступления".

Законом о прокуратуре установлен также порядок поощрения, предусмотрены меры материального и социального обеспечения, правовой и социальной защиты работников органов прокуратуры.

Законом определяется материальное и социальное обеспечение прокурорских работников с учетом надбавок за выслугу лет и классные чины. Прокуроры и следователи вправе бесплатно пользоваться коммунальным транспортом (кроме такси). Органы исполнительной власти обязаны в течение шести месяцев представить прокурорам и следователям прокуратуры благоустроенное жилое помещение в виде отдельной квартиры в первоочередном порядке. Законом установлены также 50%-я скидка по оплате жилья, коммунальных услуг и за пользование телефоном, а также иные льготы.

Прокурорские работники, являясь представителями государственной власти, находятся под защитой государства. Под такой же защитой находятся члены их семей и их имущество. Жизнь и здоровье прокурорских работников в обязательном порядке подлежат государственному социальному страхованию. Им предоставлено право хранения и ношения табельного огнестрельного оружия и пр.

Законом предусмотрены также льготные пенсии, различного рода компенсации работникам прокуратуры в случае их увечья или инвалидности и выплата пособий в случае их смерти.

Рекомендуемые правовые источники

Конституция РФ — ст. 129.

Закон о прокуратуре — ст. 1—40¹, 40⁴, 41, 41³, 41⁴, 41^е, 41^г, ч. 1 и 2 ст. 42, ч. 1 и 3 ст. 43, ст. 46—48, ч. 1 и 4 ст. 52 и ст. 54.

Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности" от 12 августа 1995 г. — ст. 21 (СЗ РФ, 1995, № 33, ст. 3349; 1998, № 30, ст. 3613; 1999, № 2, ст. 233).

Федеральный закон "Об органах федеральной службы безопасности Российской Федерации" от 3 апреля 1995 г. — ст. 24 (СЗ РФ, 1995, № 15, ст. 1269).

Федеральный закон "О государственной охране" от 27 мая 1996 г. — ст. 23 и 32 (СЗ РФ, 1996, № 22, ст. 2594).

УПК — ст. 116, 211, 212, 245, 248, 325, 371 и 428.

УК — ст. 294—296 и 298.

КоАП — ст. 165¹⁰ и 165¹¹.

ГПК — ст. 41.

Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденное Указом Президента РФ

от 18 апреля 1996 г. № 567 — п. 1, 3, 4, 6, 14 и 15 (СЗ РФ, 1996, № 17, ст. 1958).

Положение о классных чинах прокурорских работников Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 30 июня 1997 г. № 659 — п. 2, 4, 5, 7 и 10 (СЗ РФ, 1997, № 27, ст. 3185).

Приказ Генерального прокурора РФ "О задачах прокуроров, участвующих в рассмотрении судами уголовных дел" от 24 ноября 1998 г. № 82 (Сборник основных приказов и указаний Генерального прокурора Российской Федерации. М., 1999).

* * *

Положение о прокурорском надзоре от 28 мая 1922 г. (СУ, 1922, № 36, ст. 424).

Положение о прокурорском надзоре в СССР от 24 мая 1955 г. (ВВСС, 1955, № 9, ст. 222).

Закон СССР "О прокуратуре СССР" от 30 ноября 1979 г. (ВВСС, 1979, № 49, ст. 843).

Контрольные вопросы

1. Охарактеризуйте понятие прокурорского надзора как вида правоохранительной деятельности.
2. Каковы направления деятельности прокуратуры?
3. Изложите принципы организации прокуратуры.
4. В чем сущность общего надзора прокуратуры?

5. Определите сущность надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие.
6. В чем заключается участие прокурора при рассмотрении дел в суде?
7. Охарактеризуйте систему органов прокуратуры.
8. Расскажите о функциях Генеральной прокуратуры РФ.
9. Каков статус Генерального прокурора РФ?
10. Расскажите об особенностях организации и деятельности военной прокуратуры.
11. Изложите требования, предъявляемые к работникам прокуратуры и кандидатам на должности прокуроров и следователей.
 12. Перечислите классные чины работников прокуратуры, расскажите о правовом, материальном и социальном обеспечении работников прокуратуры.

Глава XVI

Организация выявления и расследования преступлений

§ 1. Выявление и расследование преступлений: понятие и этапы развития

1. Выявление и расследование преступлений – виды правоохранительной деятельности, между которыми провести четкую грань практически крайне трудно. *Выявить преступление* – значит, обнаружить (установить, зафиксировать, обозначить и т.д.) действие или бездействие, событие, содержащее признаки, характеризующие его как преступление, т.е. действие (бездействие, событие), которое в уголовном законе (УК) описывается (квалифицируется) в качестве преступного.

Нередко выявление факта, содержащего признаки преступления, не требует особых усилий. О нём становится известно как бы само собою: о его происшествии сообщают люди или организации, которые потерпели негативные последствия от чьих-то вредоносных действий (подожжён и сгорел дом, похищено или повреждено имущество, причинены телесные повреждения или нанесён какой-то иной вред здоровью, лишён жизни знакомый или близкий человек, угнан автомобиль и т.д.). В этих случаях факт совершения преступления считается выявленным с того момента, когда о нём узнает от заинтересованных лиц соответствующий государственный орган (чаще всего это милиция) и после проверки полученной информации убедится, что событие состоялось. И это должно быть зарегистрировано в установленном порядке, что может послужить основанием для производства в дальнейшем деятельности, именуемой расследованием.

Однако во многих случаях факт совершения преступления тщательно скрывается и для его выявления требуются усилия компетентных органов. Чтобы выявить, скажем, банковские махинации или махинации иных коммерческих организаций, причиняющие ущерб своим ничего не подозревающим вкладчикам или потребителям, нужно проводить требующую большого напряжения и высококвалифицированную работу. Не меньшего напряжения требует также определение судьбы внезапно исчезнувшего человека, установление изопренно скрываемых шпионских акций и т.д. В таких случаях выявление признаков преступления требует от тех, кто этим занимается, специальной подготовки, технической оснащённости и хорошо продуманной организации. Оно протекает как система

добротно спланированных действий, которые на определенном этапе трансформируются в расследование факта, содержащего признаки преступления. Такие действия в зависимости от конкретных обстоятельств и содержания выявляемых фактов могут называться по-разному — разведывательными, контрразведывательными, а чаще всего — оперативно-розыскными, поскольку последние (их содержание будет охарактеризовано несколько ниже в данном и следующем параграфах настоящей главы учебника) имеют обычно дело с подавляющим большинством совершаемых преступлений.

Выявление преступления необязательно предшествует его расследованию. Сравнительно часто по ходу уже идущего расследования одного преступления обнаруживаются факты, свидетельствующие о других преступлениях. В таких случаях совсем невозможно четко отграничить выявление действий, содержащих признаки преступления, от их расследования.

Расследование уголовных дел часто называют предварительным расследованием. Обусловлено это тем, что оно приводит к предварительным выводам и предшествует разбирательству в суде уголовных дел. *Предварительное расследование представляет собой деятельность особо уполномоченных государством органов по установлению события преступления, по розыску и изобличению виновного или виновных в совершении преступления, по возмещению причиненного преступлением ущерба и принятию мер по устранению причин совершенного преступления и предупреждению новых.*

Для выполнения задач, сформулированных в данном определении, органы предварительного расследования наделяются законодателем специальными полномочиями, которые в основном перечислены в УПК. Их деятельность состоит прежде всего в сборе доказательств виновности (или невиновности) лица в совершении преступления. Если органами предварительного расследования собраны доказательства виновности лица, то эти органы, изложив свои выводы в обвинительном заключении, на-

правляют все материалы дела через надзирающего за законностью расследования прокурора в суд, который окончательно разрешает вопрос о виновности лица (лиц) в совершении преступления и назначает меру наказания.

Исходя из сказанного можно сделать вывод, что роль предварительного расследования весьма велика. От его оперативности, своевременности и объективности во многом зависит законность, обоснованность и справедливость судебного приговора. Высококачественное и умело проведенное расследование дает суду возможность правильно разобраться в существе совершенного преступления, виновности или невиновности подсудимого, избрать справедливую меру наказания, а также решить все другие вопросы, связанные с постановлением приговора.

Предварительное расследование подразделяется на две формы — *дознание и предварительное следствие*. Между органами доз-

нания и предварительного следствия имеются и сходство, и различия. Общие их черты заключаются в следующем: они выполняют одни и те же задачи применительно к различным видам уголовных преступлений; обязаны возбудить уголовное дело в пределах своей компетенции при наличии признаков преступления; осуществляют свою деятельность на основе единого уголовно-процессуального законодательства; соблюдают единую процессуальную форму в своей деятельности.

Основные же различия заключаются в том, что дознание (см. § 3 данной главы учебника) и предварительное следствие (см. § 4 данной главы учебника) осуществляются разными органами. В определенных случаях дознание предшествует предварительному следствию. Имеются также некоторые различия в объеме процессуальных полномочий следователя и лица, производящего дознание, в сроках производства дознания и следствия и т.д.

Уголовно-процессуальное законодательство различает *два вида дознания*: дознание по делам, по которым предварительное следствие обязательно (перечень таких дел дан в ст. 126 УПК), и дознание по делам, по которым предварительное следствие не обязательно. В первом случае орган дознания возбуждает уголовное дело, проводит по нему неотложные следственные действия и в десятидневный срок передает дело следователю, который осуществляет дальнейшее производство по делу. Во втором случае, когда предварительное следствие по делу не обязательно, дознание в полном объеме выполняет функцию предварительного расследования.

Кроме того, на органы дознания возлагается принятие необходимых оперативно-розыскных и иных предусмотренных уголовно-процессуальным законом мер в целях обнаружения преступлений и лиц, их совершивших.

Оперативно-розыскная деятельность тесно (см. § 2 данной главы учебника) связана с деятельностью по расследованию преступлений. Закон об оперативно-розыскной деятельности определяет ее как деятельность, осуществляемую гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов в пределах их полномочий путем проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод личности, собственности обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

Предварительное расследование и оперативно-розыскная деятельность связаны единой целью — борьбой с преступностью. По своей природе они носят правовой характер. Однако оперативно-розыскная деятельность является вспомогательной, ее результаты не могут служить доказательствами по делу: они считаются лишь сведениями, дающими направления для расследования. Вместе с тем согласованное проведение следственных и оперативно-розыскных действий служит успешному раскрытию преступлений и изобличе-

нию лиц, их совершивших. Именно поэтому для выявления и расследования наиболее сложных и опасных преступлений практикуется образование не только ведомственных, но и межведомственных следственно-оперативных групп, состоящих из следователей и оперативных работников.

Все более распространенным становится также взаимодействие российских органов, занимающихся выявлением и расследованием преступлений, с соответствующими органами других стран либо со специально созданной Международной организацией уголовной полиции (сокращенное наименование — Интерпол), участники которой обеспечивают друг друга необходимой информацией и могут выполнять конкретные следственные или оперативно-розыскные действия по взаимным обращениям. Постоянное поддержание контактов с этой организацией и обеспечение выполнения ее просьб возложено на одно из структурных подразделений аппарата Министерства внутренних дел РФ — Национальное центральное бюро Интерпола (НЦБ Интерпола). В соответствии с Указом Президента РФ "Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации уголовной полиции — Интерпола" от 30 июня 1996 г. № 1113 (СЗ РФ, 1996, № 32, ст. 3895) на названное подразделение в качестве главных задач возлагаются обеспечение эффективного международного обмена информацией о преступлениях, оказание содействия в выполнении запросов международных правоохранительных организаций и правоохранительных органов иностранных госу-

дарств, а также наблюдение за исполнением международных договоров по вопросам борьбы с преступностью, участником которых является Российская Федерация.

2. Деятельность по раскрытию и расследованию преступлений в России имеет свои исторические корни. Сведения о ней можно обнаружить в первых русских источниках права. Однако система органов расследования в основном сложилась в середине XIX в., а ее законодательное закрепление связано с реформами 60-х гг.

В дореформенный период расследование преступлений имело инквизиционные черты. Занимавшиеся этим органы носили сословный характер. Гарантии прав личности, обозначенные в законодательстве, повсеместно нарушались ввиду стремления следователей добиться признания обвиняемого. Все это предопределяло низкий профессиональный уровень следствия.

8 июня 1860 г. был издан царский указ об отделении следствия от полиции. К указу прилагались три законодательных акта: «Учреждение судебных следователей», «Наказ судебным следователям» и «Наказ полиции о производстве дознания по происшествиям, могущим заключать в себе преступление или проступок». Указом предписывалось назначить в 44 губернии Российской империи особых, подведомственных Министерству юстиции чиновников, назвав их судебными следователями. В ведении полиции осталось лишь расследование по малозначительным преступлениям и проступкам.

На должности состоявших при уездных и городских судах судебных следователей назначались лица, имевшие высшее и среднее образование и обладавшие навыками в расследовании преступлений. Они назначались на должность министром юстиции по представлению губернаторов. Одновременно был введен и институт кандидатов в судебные следователи. Являясь судебными работниками, незагруженные следователи участвовали в судебном разбирательстве на правах судей, но не по тем делам, которые они сами расследовали.

Деятельность судебного следователя носила самостоятельный характер. Только суд мог давать ему указания, проверять его деятельность, передавать производство следствия другому следователю, приостанавливать и прекращать производство по делу. Жалобы на действия следователя рассматривал суд. Отстранение его от должности допускалось лишь по причине предания суду. Во всем остальном вмешательство в расследование со стороны суда и прокурора ограничивалось.

Обязанности полиции устанавливались упоминавшимся уже Наказом о производстве дознания. В нем давался перечень оснований для начала дознания, основные обязанности полиции как органа дознания. Просматривалось явное стремление ограничить произвол полиции. Так, например, в Наказе был дан перечень оснований для задержания подозреваемого, который являлся исчерпывающим и ограничивал усмотрение полиции.

Реорганизация дознания и следствия в 1860 г. явилась существенным шагом вперед в сфере расследования преступлений. Однако и в данном случае следователи не освободились от зависимости со стороны административных органов. Так, губернаторам было предоставлено право назначать, перемещать, увольнять следователей. Они же могли давать им предписания, требовать от них отчета в своей деятельности.

Судебная реформа 1864 г. внесла определенные изменения в статус органов расследования. Согласно судебным уставам следователь при исполнении своих прямых обязанностей пользовался статусом члена окружного суда. Для него устанавливался порядок наделения полномочиями такой же, что и для остальных членов суда. Следователь назначался на должность указом императора по представлению министра юстиции, был несменяем в своей должности и мог привлекаться к рассмотрению дел судом. В 1867 г. впервые были учреждены должности временных следователей по особо важным делам для расследования дел о подделках государственных кредитных билетов. В 1870 г. введены должности судебных следователей по важнейшим делам, а в 1875 г. учреждены постоянные должности следователей по особо важным делам при окружных судах.

Уставом уголовного судопроизводства от 20 ноября 1864 г. конкретизировалась и деятельность органов дознания, основным из которых являлась полиция. На нее возлагалась обязанность немедленно сообщить следователю или прокурору о всяком происшествии, "закрывающем в себе признаки преступления или проступка". Если же этих должностных лиц не оказывалось на месте, полиция начинала дознание. В этом случае она могла производить неотложные следственные действия: осмотры, обыски, освидетельствования, выемки и т.д. Такие же действия полиция проводила, когда обнаруживала совершающееся или только что совершенное преступление, а также когда следы преступления могли быть утеряны до прибытия следователя на место происшествия.

Отрицательным моментом являлось отсутствие стройной системы органов дознания. В их перечень включались, например:

- 1) полицмейстеры, исправники, приставы, помощники этих должностных лиц, полицейские исправники и лица, исполняющие обязанности указанных полицейских чиновников;
- 2) околоточные надзиратели, полицейские урядники, чины речной и морской полиции;
- 3) волостные старшины, их помощники, сельские старосты, сотские и десятские;
- 4) чины отдельного корпуса жандармов при исполнении ими обязанностей общей полиции;
- 5) в области войска Донского – станичные и хуторские атаманы и заседатели.

Деятельность этих весьма разнородных субъектов дознания нередко приводила к затяжкам времени, злоупотреблениям властью, вымогательствам.

Несмотря на то, что в России принимались постоянные усилия по укреплению полиции, совершенствованию механизма ее деятельности, основные недостатки в ее работе сохранялись. Полиция в начале XX в. оставалась малочисленной, имела сложную структуру. Недостатки правового регулирования её деятельности приводили к необоснованному вмешательству во все стороны жизни общества и отдельных граждан. Полиция по-прежнему не имела опоры среди населения, служба в ней оставалась непрестижной. Не был принят Государственной думой России проект реформы "О преобразовании полиции в империи", представленный в 1913 г.

24 ноября 1917 г. существовавшие в России органы расследования вместе с судами и другими органами были упразднены. Однако жизнь показала невозможность разрешения дел о преступлениях без предварительного расследования. Прообразом следственных органов стали следственные комиссии Военно-революционного комитета, создававшиеся при районных и городских Советах Москвы, Петрограда и других городов. Однако законодательно Декрет о суде № 1 закрепил, что впредь до преобразования всего порядка судопроизводства предварительное следствие по уголовным делам возлагается на местных судей единолично. Вместе с тем параллельно

получило развитие и коллективное следствие. Так, следственные комиссии были образованы при Советах для расследования дел о контрреволюционных преступлениях. Позднее были созданы следственные комиссии окружных судов, которые производили следствие по делам о посягательстве на человеческую жизнь, тяжких телесных повреждениях и увечьях, изнасиловании, разбойных нападениях, бандитизме и других преступлениях.

Положением о народном суде РСФСР от 30 ноября 1918 г. производство предварительного следствия по делам, рассматриваемым этим судом в составе судьи и шести заседателей, возлагалось также на следственные комиссии.

Поиски оптимальной организации предварительного следствия привели к тому, что в июне 1920 г. III Всероссийский съезд деятелей советской юстиции принял решение о целесообразности образования самостоятельного аппарата предварительного следствия, замене следственных комиссий единоличными следователями. И уже в октябре 1920 г. Положением о народном суде РСФСР были введены должности избиравшихся губернскими исполкомами Советов народных следователей, которые состояли при советах народных судей, а также должности следователей по важнейшим делам при губернских отделах и Наркомате юстиции. Следователи наделялись широкими полномочиями. В осуществлении следствия им содействовали милиция и уголовный розыск, которые действовали в этих случаях по указаниям и под руководством следователя. Первый УПК РСФСР 1922 г., не давая перечня органов предварительного следствия, разъяснил, что под словом "следователь" понимаются народные следователи, состоящие при советах народных судей и революционных трибуналах, военные следователи и следователи по важнейшим делам при Наркомате юстиции. А в Основах уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик 1924 г. было сказано, что органами, производящими предварительное расследование преступлений, являются органы дознания, следователи и иные должностные лица, коим это право предоставлено общесоюзными законами и законами союзных республик.

Следующий период из истории органов предварительного расследования характеризуется постепенным выводом следственного аппарата из-под контроля судов, органов юстиции и Советов, централизацией его в системе органов прокуратуры с одновременным существенным расширением подследственности и полномочий органов дознания.

До 1928 г. следственные органы по всей стране оставались в подчинении судов, а прокуратура лишь осуществляла надзор за их деятельностью. В сентябре 1928 г. согласно изменениям, внесенным в Положение о судопроизводстве РСФСР, следователи были выведены из подчинения судов и полностью подчинены прокуратуре. Особенностью сложившегося положения было то, что сама прокурату-

ра в то время оставалась в системе Наркомата юстиции. И только в июне 1933 г. Прокуратура СССР была учреждена как самостоятельный орган, а в 1936 г. по всей стране все следственные органы были выделены из системы юстиции и переданы в подчинение Прокурора СССР.

После 1936 г. следственный аппарат формально был единым (не считая следствия в органах государственной безопасности), однако значительное количество дел расследовалось органами милиции, входившими в состав МВД (НКВД). Право производства следствия органам милиции делегировалось прокурорами и следователями. Дело дошло до того, что в органах внутренних дел, в милиции без санкции закона были введены должности следователей и старших следователей, созданы следственные подразделения.

Вопреки сложившемуся положению принятые 25 декабря 1958 г. Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик и принятые республиками уголовно-процессуальные кодексы наделили правом производства предварительного следствия лишь следователей органов прокуратуры и государственной безопасности. Тем самым предполагалось освободить милицию от несвойственной ей функции. Но в ведении милиции осталось дознание, которое она проводила по значительному количеству уголовных дел. Чтобы устранить создавшееся положение, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 6 апреля 1963 г. право производства предварительного следствия было предоставлено органам охраны общественного порядка (так в то время назывались органы внутренних дел). Следователи этих органов получили все права, предоставленные следователям прокуратуры и органов государственной безопасности.

В 1965 г. были законодательно регламентированы полномочия начальника следственного отдела (ст. 127' УПК). На него возложили контроль за своевременностью действий следователей при расследовании дел и принятие мер к наиболее полному, всестороннему и объективному производству предварительного следствия.

Заслуживающие внимания изменения в организации органов, призванных осуществлять предварительное следствие, дознание и оперативно-розыскную деятельность, произошли в 1992—1995 гг. Функции органов дознания получила учрежденная в 1993 г. федеральная налоговая полиция и органы федеральной таможенной службы; несколько уточнены полномочия в сфере производства дознания органов федеральной пограничной службы. В декабре 1995 г. принят закон, которым в дополнение к существовавшим до этого трем следственным аппаратам (прокуратуры, органов внутренних дел и органов федеральной службы безопасности) добавлен еще один — следственный аппарат федеральной налоговой полиции.

Значительным событием явилось принятие в марте 1992 г. Закона РФ «Об оперативно-розыскной деятельности», который сделал явным многое из того, что до этого тщательно скрывалось относительно

но такого рода деятельности: дал определение ее понятия; обозначил круг действий, которые могут совершаться при производстве оперативно-розыскных мероприятий; сформулировал в общих чертах правила их производства; закрепил исчерпывающий перечень органов, которым дозволено осуществлять подобные мероприятия; внес ясность, при каких условиях данные, получаемые в ходе оперативно-розыскных действий, могут быть использованы в качестве судебных доказательств, и т.д. В августе 1995 г. взамен этого закона был издан другой, более совершенный.

§ 2. Органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, их компетенция

В соответствии с Федеральным законом "Об оперативно-розыскной деятельности" от 12 августа 1995 г. такую деятельность вправе осуществлять только перечисленные в его ст. 13 оперативные подразделения: органов внутренних дел; федеральной службы безопасности; федеральной службы налоговой полиции; Федеральной службы охраны РФ; Пограничной службы РФ; Таможенной службы РФ; Службы внешней разведки РФ; Министерства юстиции РФ; органов внешней разведки Министерства обороны РФ и Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте РФ.

Задачами этих органов считаются: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих или совершивших; осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших; добывание информации о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации.

Оперативно-розыскная деятельность проводится в соответствии с принципами законности, уважения прав и свобод личности, конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств.

Права органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, можно определить исходя из перечня оперативно-розыскных мероприятий. К ним относятся: опрос граждан; наведение справок; сбор образцов

для сравнительного исследования; контрольные закупки; исследование предметов и документов; наблюдение; отождествление личности; обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств; контроль почтовых отправлений; цензура корреспонденции осужденных; прослушивание телефонных и иных переговоров; снятие информации с технических каналов связи; оперативное внедрение; контролируемая поставка; оперативный эксперимент.

Оперативно-розыскные действия проводятся соответствующими органами самостоятельно, по поручениям и указаниям следователя. Постоянный надзор за законностью производства этих действий, как отмечено выше (см. предыдущую главу учебника), возложен на прокуроров соответствующих уровней, которые каждый раз должны рассматривать необходимость проведения дополнительных оперативных мероприятий, направленных на раскрытие преступления и выявление причастных к нему лиц, и вместе со следователем определять степень и пределы использования результатов оперативно-розыскной деятельности. Проведение ряда оперативно-розыскных действий требует получения санкции соответствующего прокурора или судебного решения.

Как уже говорилось, оперативно-розыскные действия вместе со следственными действиями направлены на борьбу с преступностью и носят правовой характер. Различия между ними обусловлены тем, что они совершаются в разных правовых режимах, что проявляется в следующем:

– различна правовая база их производства, поскольку следователь действует обычно на основании Уголовно-процессуального кодекса и других федеральных законов, а оперативно-розыскная деятельность осуществляется на основании Закона об оперативно-розыскной деятельности и подзаконных актов;

– различны пределы производства этих действий, поскольку следственные действия проводятся только после возбуждения уголовного дела, а оперативно-розыскные действия могут проводиться и до возбуждения дела;

– различны результаты этих действий, поскольку в результате следственных действий могут быть получены доказательства, а в результате оперативно-розыскных действий могут быть получены лишь сведения, которые станут доказательствами только после закрепления их процессуальным путем.

Особо необходимо подчеркнуть содержащиеся в Законе об оперативно-розыскной деятельности положения о необходимости соблюдения прав и свобод человека и гражданина при осуществлении этого вида деятельности. Лицо, полагающее, что действия органов, осуществляющих ее, привели к нарушению его прав и свобод, вправе обжаловать соответствующие действия в вышестоящий орган, осуществляющий оперативно-розыскную деятельность, прокурору или в суд.

Российское законодательство допускает и возможность деятельности, в какой-то мере схожей с оперативно-розыскными мероприятиями. Эта деятельность называется частной *детективной и охранной* и в соответствии с Законом РФ "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" определяется как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам детективами, имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел, в целях защиты прав и ин-

ресов своих клиентов. Однако на частных детективов и охранников статус работников правоохранительных органов не распространяется. По уголовным делам они могут собирать сведения на договорной основе с гражданами, но в течение суток с момента заключения контракта на сбор сведений, представляющих интерес для производства по конкретному делу, частный детектив обязан письменно уведомить об этом лицо, производящее дознание, следователя, прокурора или суд, в чьем производстве находится уголовное дело.

При производстве такой деятельности частным детективам запрещается скрывать от правоохранительных органов ставшие им известными факты готовящихся или совершенных преступлений, выдавать себя за сотрудников правоохранительных органов, совершать действия, ставящие под угрозу жизнь, здоровье, честь, достоинство и имущество граждан, разглашать собранную информацию и т.д.

Проведение сыскных действий, нарушающих тайну переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений либо связанных с нарушением гарантий неприкосновенности личности или жилища, влечет за собой установленную законом ответственность.

§ 3. Милиция и иные органы дознания, их компетенция

Дознание, как сказано выше, является формой предварительного расследования. Его производство основывается на том же законодательстве, что и предварительное следствие. Акты органов дознания, принятые в пределах их компетенции, имеют такое же юридическое значение, как и акты предварительного следствия. Помимо выполнения общих с органами предварительного следствия обязанностей на органы дознания возлагается производство необходимой оперативно-розыскной деятельности в целях обнаружения преступлений и лиц, их совершивших. Эта деятельность не является дознанием, а относится к самостоятельной функции. Ее выполнение возлагается только на те органы дознания, которые располагают оперативными службами.

Перечень органов дознания дан в ст. 117 УПК. К ним относятся:

- милиция;
- командиры воинских частей, соединений и начальники военных учреждений — по делам о всех преступлениях, совершенных подчиненными им военнослужащими, а также военнообязанными во время прохождения ими сборов; по делам о преступлениях, совершенных рабочими и служащими Вооруженных Сил РФ, в связи с исполнением служебных обязанностей или в расположении части, соединения, учреждения;
- органы федеральной службы безопасности — по делам, отнесенным законом к их ведению;
- начальники исправительных учреждений и следственных изоляторов — по делам о преступлениях, совершенных сотрудниками этих учреждений в связи с исполнением ими служебных обязанностей, а равно по делам о преступлениях, совершенных в расположении указанных учреждений;
- органы государственного пожарного надзора — по делам о пожарах и о нарушении противопожарных правил;
- органы Пограничной службы РФ — по делам о нарушении режима Государственной границы РФ, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу РФ, а также по делам о преступлениях, совершенных на континентальном шельфе РФ;
- федеральные органы налоговой полиции — по делам, отнесенным законом к их ведению;
- капитаны морских судов, находящихся в дальнем плавании, и начальники зимовок в период отсутствия транспортных связей с зимовкой;
- таможенные органы РФ — по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 188, 189, 190, 193 и 194 УК (контрабанда; незаконный экспорт технологий, информации и услуг, используемых при создании оружия массового поражения, вооружения и военной техники; невозвращение на территорию Российской Федерации предметов художественного, исторического и археологического достояния народов Российской Федерации и зарубежных стран; невозвращение из-за границы средств в иностранной валюте; уклонение от уплаты таможенных платежей).

Как уже упоминалось, законодатель различает две формы дознания.

Дознание по делам, по которым обязательно производство предварительного следствия, начатое органом дознания, состоит из неотложных следственных действий по установлению и закреплению следов преступлений. К таким следственным действиям относятся: осмотр, обыск, выемка, задержание и допрос подозреваемых, освидетельствование, допрос потерпевших и свидетелей. О начале производства такого дознания немедленно уведомляется прокурор.

Эта форма дознания ограничена 10-дневным сроком со дня возбуждения уголовного дела. До истечения такого срока дело направляется следователю. После такой передачи орган дознания вправе производить по делу следственные и розыскные действия только по поручению следователя. Однако если не обнаружено лицо, совершившее преступление, орган дознания принимает оперативно-розыскные меры для его установления и сообщает следователю о результатах.

По делам, по которым производство предварительного следствия не обязательно, орган дознания проводит расследование в полном объеме, заканчивая его составлением обвинительного заклю-

чения или постановления о прекращении производства по делу (ст. 120 УПК). Дознание такого рода от следствия отличаются некоторые особенности, в частности, срок дознания — 1 месяц, а также то, что по окончании дознания его материалы предъявляются для ознакомления только обвиняемому, а другие участники процесса лишь извещаются об окончании дознания.

Дознание (в той или иной форме) по подавляющему большинству дел проводит милиция.

В целом милиция является составной частью довольно обширной системы органов Министерства внутренних дел. В центральном аппарате этого Министерства (его структура частично утверждена Указом Президента РФ от 24 апреля 1998 г. № 433) имеется ряд подразделений (например, главные управления уголовного розыска, по экономическим преступлениям, по организованной преступности, по незаконному обороту наркотиков, обеспечения общественного порядка, Государственная инспекция безопасности дорожного движения), которые в совокупности и образуют вместе со своими местными

службами то, что мы привыкли называть милицией. Ее низовыми звеньями, куда чаще всего идут со своими заботами граждане, являются отделы или отделения милиции. Практически в каждом из таких отделов или отделений либо ином территориальном органе основного звена имеются службы уголовного розыска, патрульно-постовая, дежурная часть и т.д.

По Закону о милиции она подразделяется на *криминальную милицию* и *милицию общественной безопасности*.

Основными задачами *криминальной милиции* являются: выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, по делам о которых обязательно производство предварительного следствия, а также организация и осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством. Криминальная милиция оказывает содействие милиции общественной безопасности в исполнении возложенных на нее обязанностей.

В настоящее время в состав криминальной милиции входят оперативно-розыскные (уголовного розыска, борьбы с экономическими преступлениями, борьбы с незаконным оборотом наркотиков), научно-технические и иные подразделения, необходимые для решения стоящих перед ней задач и оказания помощи милиции общественной безопасности. К подразделениям криминальной милиции относится также упомянутое выше НЦБ Интерпола и его территориальные органы (филиалы).

Основными же задачами *милиции общественной безопасности* являются обеспечение безопасности личности, общественной безопасности, охрана собственности, общественного порядка, выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, розыск отдельных категорий лиц, установление места нахождения которых отнесено к компетенции милиции общественной безопасности. Милиция общественной безопасности оказывает содействие криминальной милиции в исполнении возложенных на нее обязанностей.

В состав милиции общественной безопасности входят дежурные части, подразделения патрульно-постовой службы, Государственной инспекции безопасности дорожного движения, охраны объектов по договорам, участковые инспектора милиции, изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных под стражу лиц и иные подразделения, необходимые для решения стоящих перед ней задач. В составе органов местной милиции формируются *подразделения (отделения, группы) дознания*, главная задача которых — осуществление дознания, заменяющего предварительное следствие.

Составы криминальной милиции и милиции общественной безопасности, порядок создания, реорганизации и ликвидации их подразделений, а также порядок решения некоторых других организационных вопросов определяются Правительством РФ (см. ст. 8 и 9 Закона о милиции в редакции Федерального закона от 31 марта 1999 г.).

§ 4. Органы предварительного следствия, их компетенция

Предварительное следствие осуществляется следователями прокуратуры, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, федеральных органов налоговой полиции. В исключительных случаях его могут осуществлять начальники следственных отделов и иных подобных им подразделений (см. ниже), прокуроры. В этом случае на них распространяются все полномочия следователей.

Круг дел, по которым обязательно проводится предварительное следствие, предусмотрен в ст. 126 УПК. Там же устанавливается и *подследственность*, т.е. определение того, какие конкретные категории дел должны расследоваться следователями различной ведомственной принадлежности.

Правила определения подследственности уголовных дел во всех деталях изучаются на старших курсах юридических учебных заведений в рамках предмета, называемого "уголовным процессом". По-настоящему курс "Правоохранительные органы" достаточно иметь общее представление по данному практически важному вопросу. Решается он в указанной статье УПК примерно следующим образом:

— следователи прокуратуры уполномочены расследовать дела о посягательствах на жизнь и здоровье, конституционные права и свободы человека и гражданина, на порядок исполнения обязанно-

стей по службе, в том числе военной (следователи военной прокуратуры), на некоторых должностных лиц государственных органов, в том числе ряда правоохранительных (судьи, прокуроры и следователи прокуратуры, должностные лица органов внутренних дел, работники таможенной службы и др.), а равно о посягательствах, совершенных такими лицами;

— следователи федеральной службы безопасности — о наиболее опасных преступлениях против государственного строя и общественной безопасности (бандитизм, государственная измена, шпионаж и т.д.), а также о преступлениях, связанных с проявлениями организованной преступности и коррупцией; — следователи федеральных органов налоговой полиции — о преступлениях против государственной системы налогообложения (главным образом уклонение от уплаты налогов граждан и организаций); — следователи органов внутренних дел — о многочисленных других преступлениях (против собственности во всех ее формах, общественного порядка, подлежащей эксплуатации транспортных средств и т.д.), в том числе о всех преступлениях несовершеннолетних.

Закон наделяет следователя необходимыми полномочиями. Следователь самостоятельно принимает все решения, связанные с ходом расследования и производством следственных и иных процессуальных действий. Однако в предусмотренных законом случаях его решения приобретают законную силу лишь после получения им санкции или согласия прокурора на совершение определенных действий (например, прекращение уголовных дел по некоторым основаниям, арест обвиняемого, освобождение его под залог, продление срока предварительного следствия или содержания обвиняемого под стражей). Помимо этого следователь обязан выполнять указания прокурора, даваемые ему по конкретному делу в письменном виде. Но закон предусматривает и возможность для следователя при несогласии с указаниями прокурора, касающимися, скажем, привлечения конкретного лица в качестве обвиняемого, объема его обвинения, прекращения производства расследования, передать дело вышестоящему прокурору с письменным изложением своих возражений. После проверки доводов следователя вышестоящий прокурор либо отменяет указания нижестоящего прокурора, с которыми не согласен следователь, либо поручает дальнейшее следствие по делу другому следователю.

Следователь процессуально независим, его полномочия носят властный характер. Это выражается в том, что следователь вправе давать органам дознания письменные указания о производстве оперативно-розыскных действий по конкретному делу, находящемуся в его производстве. Он может в любой момент до истечения срока дознания принять к своему производству дело, по которому обязательно предварительное следствие, но которое возбуждено и расследуется органом дознания. Постановления следователя по находящимся в его производстве делам обязательны для исполнения всеми предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Следователями могут назначаться граждане Российской Федерации, имеющие, как правило, высшее юридическое или иное специальное образование и обладающие необходимыми профессиональными и моральными качествами, способные по состоянию здоровья выполнять возлагаемые на них обязанности.

В зависимости от характера и содержания расследуемых уголовных дел, степени их сложности, уровня квалификации, накопленного опыта следователи занимают разное должностное положение. Они могут называться следователями, старшими следователями, следователями по особо важным делам и старшими следователями по особо важным делам. Такого наименования должностей сотрудников, наделенных полномочиями по осуществлению предварительного следствия, придерживаются во всех ведомствах, имеющих следственный аппарат.

Например, в прокуратурах районов, городов и автономных округов обычно работают следователи и старшие следователи; в прокуратурах республик, краев, областей, Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области — следователи, старшие следователи, следователи по особо важным делам; в Генеральной прокуратуре РФ — старшие следователи по особо важным делам, следователи по особо важным делам и старшие следователи. Примерно таким же образом распределяются следователи по своим должностным наименованиям в военной и специализированных прокуратурах, а также в органах внутренних дел, федеральной службе безопасности и федеральных органах налоговой полиции.

Для лучшей организации работы следователей в соответствующих ведомствах образованы системы структурных подразделений, которые принято именовать *следственными аппаратами*.

Возглавляют эти аппараты подразделения, входящие в состав высших органов конкретных ведомств. К примеру, в Генеральной прокуратуре РФ имеется Следственное управление, в Федеральной службе безопасности РФ — тоже Следственное управление, а в Министерстве внутренних дел — Следственный комитет, работой которого руководит непосредственно один из заместителей министра.

На среднем уровне (республика, край, область, город федерального значения и т.д.) следователи практически во всех ведомствах объединяются, в зависимости от объема работы и числа работающих, в подразделения, которые называются по-разному: группы, части, отделения, отделы и даже управления.

В качестве примера структуры следственного аппарата можно было бы привести ту, которая предусматривается Положением об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 23 нояб-

ря 1998 г. № 1422. Возглавляет эту структуру, как отмечено выше, Следственный комитет при МВД РФ, которым руководит заместитель Министра — начальник комитета, назначаемый Президентом РФ по предложению Правительства РФ. В субъектах Федерации организуются главные следственные управления, следственные управления или следственные отделы при соответствующих органах внутренних дел. Такого рода подразделения создаются также при органах внутренних дел на транспорте, особо важных и режимных объектах. Их возглавляют начальники, которые одновременно являются заместителями руководителей соответствующих органов внутренних дел, назначаемыми на должность или освобождаемыми от нее Министром внутренних дел РФ по представлению начальника Следственного комитета. На основном уровне (в городах, районах и т.д.) могут быть образованы управления, отделы, отделения, группы. Руководители подразделений этого уровня назначаются начальниками вышестоящих органов внутренних дел.

Следственные подразделения высшего и среднего уровней выполняют в основном *две* функции: осуществляют предварительное следствие по наиболее сложным делам и оказывают содействие следователям, работающим в нижестоящих структурах своего ведомства. Такое содействие может проявляться в оказании методической помощи в раскрытии конкретных преступлений, повышении квалификации следователей, разъяснении нового законодательства, когда в этом есть необходимость, ознакомлении с научно-техническими новинками, которые могут быть использованы в следственной работе, и т.д.

На основном уровне (к примеру, в районах и городах) следственные подразделения создаются не всегда, поскольку объем работы не позволяет вводить достаточное для этого количество должностей следователей. Существует немало районов и городов (особенно в сельской местности и в отдаленных регионах страны), где, скажем, в прокуратурах работают один или два следователя. Создавать для них какие-то структурные подразделения (группы, отделения, отделы и т.п.) попросту неразумно: ими руководят непосредственно прокуроры или их помощники. Что касается следственных аппаратов службы безопасности и налоговой полиции, то для них на уровне районов или городов, пожалуй, в большинстве случаев нет постоянной нагрузки. Здесь подследственные им дела могут "возникнуть", максимум, один раз в несколько лет, и с такими делами вполне могут справиться следователи из вышестоящих структур (республиканских, краевых и других приравненных к ним). Естественно, в подобных случаях нет необходимости не только в организации следственных подразделений, но и во введении постоянных должностей следователей.

Следователи, работающие во всех названных выше ведомствах, имеют не только соответствующие должностные наименования, но и классные чины (прокуратура — см. § 4 гл. XV учебника), специальные звания (органы внутренних дел и федеральные органы налоговой полиции) и воинские звания (федеральная служба безопасности и военная прокуратура). Присваиваются чины и звания с учетом занимаемой должности, выслуги лет, отношения к работе и других факторов.

Для характеристики органов предварительного следствия весьма важно знать, что к какому бы ведомству ни принадлежал конкретный следователь, каким бы он ни обладал классным чином, воинским или специальным званием, какую бы должность он ни занимал (будь-то следователя, старшего следователя, следователя по особо важным делам и т.д.) — при расследовании конкретного уголовного дела он обязан подчиняться единым требованиям законов, в первую очередь требованиям, предусмотренным Конституцией РФ и УПК.

Рекомендуемые правовые источники

УПК — ст. 34, 117, 118, 119, 120, 125, 127 и 212.

Закон о прокуратуре — ч. 4 ст. 14, ч. 3 ст. 15, ст. 16, ч. 1—4 ст. 41¹, ст. 40⁴ и ч. 1, 2, 5, 7, 11 и 12 ст. 48.

Федеральный закон "Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации" от 3 апреля 1995 г. — ст. 8 и 10 (СЗ РФ, 1995, № 15, ст. 1269).

Положение о Федеральной службе безопасности Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 6 июля 1998 г. № 806 — п. 8 (СЗ РФ, 1998, № 28, ст. 3320; № 32, ст. 4384; № 41, ст. 5004; 1999, № 2, ст. 267).

Федеральный закон "О государственной охране" от 27 мая 1996 г. — ст. 13 и 14 (СЗ РФ, 1996, № 22, ст. 2594; 1997, № 29, ст. 3502).

Федеральный закон "О внешней разведке" от 10 января 1996 г. — ст. 6 (СЗ РФ, 1996, № 3, ст. 143).

Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности" от 12 августа 1995 г. — ст. 1—3 и 13 (СЗ РФ, 1995, № 33, ст. 3349; 1998, № 30, ст. 3613; 1999, № 2, ст. 233).

Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039 — п. 7 (СЗ РФ, 1996, № 30, ст. 3605; 1997, № 36, ст. 4133; 1998, № 17, ст. 1915; 1998, № 22, ст. 2413; 1998, № 43, ст. 5333; 1999, № 50, ст. 6197).

Перечень подразделений центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, реализующих основные задачи Министерства, утвержденный Указом Президента РФ от 24 апреля 1998 г. № 433 (СЗ РФ, 1998, № 17, ст. 1915; 1998, № 49, ст. 6010).

Положение об органах предварительного следствия в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 23 ноября 1998 г. № 1422 — п. 1—4, 8—13 (СЗ РФ, 1998, № 48, ст. 5923).

Положение о Национальном центральном бюро Интерпола, утвержденное Постановлением Правительства РФ от 14 октября 1996 г. № 1190 — п. 1 и 2 (СЗ РФ, 1996, № 43, ст. 4916).

Закон РСФСР "О милиции" от 18 апреля 1991 г. — ст. 1, 2, 8 и 9 (ВВС, 1991, № 16, ст. 503; 1993, № 33, ст. 1316; СЗ РФ, 1996, № 25, ст. 2964; 1999, № 14, ст. 1666; № 49, ст. 5905).

Таможенный кодекс РФ. Утвержден 18 июня 1993 г. — ст. 222—225 (ВВС, 1993, № 31, ст. 1224; 1995, № 26, ст. 2397; 1996, № 1, ст. 4; 1997, № 30, ст. 3586; № 47, ст. 5341; 1999, № 7, ст. 879).

Закон РФ "О Государственной границе Российской Федерации" от 1 апреля 1993 г. — ст. 30 (ВВС, 1993, № 17, ст. 594; СЗ РФ, 1994, № 16, ст. 1861; 1995, № 50, ст. 5610; 1997, № 29, ст. 3507; 1998, № 31, ст. 3805; 1998, № 31, ст. 3831; 1999, № 23, ст. 2808).

Закон РФ "О федеральных органах налоговой полиции" от 24 июня 1993 г. — ст. 2 и 5 (ВВС, 1993, № 29, ст. 1114; СЗ РФ, 1995, № 51, ст. 4973).

Положение о Федеральной службе налоговой полиции Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 25 сентября 1999 г. № 1272 (СЗ РФ, 1999, № 39, ст. 4590).

Закон РФ "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" от 11 марта 1992 г. — ст. 3—5 и 7 (ВВС, 1992, № 17, ст. 888).

Контрольные вопросы

1. Дайте общую характеристику выявления и расследования преступлений как правоохранительной функции.
2. Каковы виды деятельности по выявлению и расследованию преступлений?
3. В чем заключается понятие оперативно-розыскной деятельности и какие органы ее осуществляют?
4. Назовите органы дознания и основные их полномочия.
5. Перечислите виды дознания по уголовному делу.
6. Охарактеризуйте статус милиции как органа дознания.
7. С какой целью создана милиция общественной безопасности?
8. Какова компетенция криминальной милиции?
9. Дайте понятие предварительного следствия, перечислите виды и принципиальную структуру следственных аппаратов.
10. Охарактеризуйте статус следователя как органа предварительного следствия.

Глава XVII

Юридическая помощь и ее организация

§ 1. Юридическая помощь: содержание и значение

Обеспечение квалифицированной юридической помощью всех, нуждающихся в ней, в наши дни считается важным конституционным положением. Ему посвящены ст. 48 Конституции РФ и немало других законодательных предписаний, в первую очередь тех, которые призваны гарантировать рассмотренные выше (см. § 9 и 11 гл. IV учебника) право граждан на судебную защиту и право подозреваемого, обвиняемого и подсудимого на защиту по уголовным делам.

Внимание законодателя к тому, чтобы каждому (гражданину, иностранцу, лицу без гражданства, физическому или юридическому лицу) предоставлялась квалифицированная юридическая помощь, объясняется прежде всего широким признанием сравнительно простого исходного положения: реализация прав и свобод человека и гражданина возможна в полной мере, когда они отстаиваются со знанием дела, квалифицированно.

Такую реализацию самостоятельно может осуществлять далеко не всякий. Для нее требуются не только умение читать законодательство, но и умение понимать и толковать его, навыки по быстрому отысканию того акта, который нужен для решения возникшего вопроса, опыт ведения дел в правоохранительных и иных органах, способность предвидеть возможные юридические последствия конкретных поступков или действий, знание тех правовых мер, которые следует предпринять своевременно, чтобы нейтрализовать или исключить в будущем нежелательные последствия таких поступков или действий, и многое другое. Коротко говоря, чтобы обеспечить эффективную помощь, нужен *специалист*. Именно это имеет в виду упомянутое конституционное положение. "Каждому, — говорится в ч. 1 ст. 48 Конституции РФ, — гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. В случаях, предусмотренных законом, юридическая помощь оказывается бесплатно".

По своему содержанию юридическая помощь охватывает широкий круг действий: поиск нужного нормативного акта, разъяснение его содержания, содействие в составлении заявления или ходатайства, другого документа, подбор аргументов, определение органа, который наиболее эффективно может разрешить возникшую проблему,

осуществление представительства в суде или ином органе, ведение защиты по уголовному делу или отстаивание законных интересов гражданина, привлекаемого к административной ответственности, и т.д. Как показывает многолетний опыт, такого рода деятельность в состоянии наиболее результативно осуществлять прежде всего создаваемое специально для этих целей учреждение — *адвокатура*. Именно на ее долю приходится основной объем работы в данной области. Об этом может свидетельствовать хотя бы тот факт, что в последнее время адвокаты ежегодно оказывают юридическую помощь в среднем примерно 8—10 млн. граждан, иных лиц и организаций.

Однако адвокатура не является единственной структурой, призванной оказывать содействие в осуществлении прав и свобод. Значительная роль в этом деле отводилась и отводится функционирующим в государственных и негосударственных организациях юридическим службам.

Вместе с тем содействие осуществлению прав и свобод оказывают в той или иной мере многие другие организации и лица, занимающиеся частным предпринимательством. К ним могут быть отнесены, к примеру: государственные и частные нотариусы; фирмы, специализирующиеся на издании и реализации юридической литературы, распространении информации о правовых актах с помощью, скажем, компьютерной техники; общественные объединения и производственные кооперативы; даже частные детективы, помогающие гражданам отыскать юридически ценные документы.

С учетом значимости выполняемой работы, ее объема и содержания ниже внимание и будет соответственно уделено прежде всего адвокатуре, иным организационным формам оказания юридической помощи и нотариату.

§ 2. Адвокатура

1. Понятие и задачи адвокатуры. Под адвокатурой принято понимать организованное особым образом объединение юристов-профессионалов, главной функцией которого является оказание квалифицированной юридической помощи всем, кто в ней нуждается.

В наши дни перед ней официально поставлены задачи содействия охране прав и законных интересов всех физических и юридических лиц, отправлению правосудия, соблюдению и укреплению законно-

сти, воспитанию граждан в духе точного и неуклонного исполнения законов, уважения к правам, свободам, чести и достоинству других лиц.

Осуществлению этих задач подчинены основные направления деятельности адвокатуры:

- дача консультаций и разъяснений по юридическим вопросам, устных и письменных справок по действующему законодательству;
- представительство в судах и других государственных органах по гражданским и административным делам;
- составление заявлений, жалоб и других документов правового характера;
- участие адвокатов при производстве по уголовным делам в качестве защитников подозреваемых, обвиняемых и подсудимых, представителей потерпевших, гражданских истцов, гражданских ответчиков;
- оказание правовой помощи трудовым коллективам.

Консультирование по вопросам применения законодательства является важным участком работы адвокатов. Оно чаще всего заключается в разъяснении действующего гражданского, семейного, трудового, административного и уголовного законодательства. Большое место в этой работе занимают советы по судебным делам.

Другой участок деятельности адвокатов — юридическое обслуживание организаций, не имеющих своих юрисконсультов. Оно осуществляется на основании договоров с юридическими консультациями, в которых предусматриваются обязанности сторон. Адвокат, обслуживающий предприятия, учреждения, все виды коммерческих структур, фермерских хозяйств и т.д., проверяет законность издаваемых ими приказов и других правовых решений, участвует в оформлении преддоговорных документов и договоров, ведет претензионную работу и дела в судах, дает консультации по правовым вопросам административно-управленческому персоналу, рабочим и служащим и т.д.

Участие адвоката в уголовном судопроизводстве — важная форма адвокатской деятельности. Общество заинтересовано в том, чтобы ни один гражданин не был привлечен к уголовной ответственности и осужден без достаточных оснований. Закон, как отмечалось выше, предусматривает обеспечение подозреваемым и обвиняемым в совершении преступлений, подсудимым права на защиту. И оно в значительной мере реализуется адвокатами, которым для этого предоставлены достаточно широкие возможности. В частности, уголовно-процессуальное законодательство предусматривает широкий круг прав, предоставляемых адвокату-защитнику как при судебном рассмотрении (в стадиях разбирательства и последующей проверки законности и обоснованности вынесенных по конкретному делу приговоров), так и на предварительном следствии или при производстве дознания.

Права такого рода постоянно совершенствуются. Например, в мае 1992 г. в УПК были внесены существенные поправки, в соответствии с которыми адвокаты-защитники стали допускаться к участию в деле с момента задержания подозреваемого, заключения под стражу или предъявления обвинения. При этом они могут знакомиться с протоколом задержания или постановлением об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу (ареста), иметь свидания

с подзащитным без ограничения их числа и продолжительности, участвовать в его допросах и т.д. Тогда же в УПК были включены положения о праве защитника приносить жалобы на неправомерность ареста лица, которое он защищает, или продления срока такого ареста.

Во многих случаях, определенных в УПК, привлекаемое к уголовной ответственности лицо обязательно должно иметь защитника. Если этот гражданин или его родственники почему-либо не проявляют инициативу по приглашению адвоката, то он должен быть назначен по предложению следователя, прокурора либо судьи. Такой адвокат пользуется теми же правами, что и адвокат, приглашенный обвиняемым или его родственниками. Его труд должен оплачиваться за счет средств государственного бюджета.

Адвокат, участвующий в рассмотрении уголовных дел, обязан использовать все указанные в законе средства и способы защиты в целях выяснения обстоятельств, оправдывающих обвиняемого или смягчающих его ответственность, и оказывать обвиняемому необходимую юридическую помощь.

При рассмотрении уголовного дела адвокат может участвовать в деле в качестве не только защитника обвиняемого, но и представителя интересов потерпевшего, гражданского истца, гражданского ответчика.

Адвокат принимает также участие в разбирательстве гражданских дел в качестве представителя истца, ответчика и третьих лиц.

2. *Становление и эволюция российской адвокатуры.* Появление профессиональной адвокатуры в России связано с судебной реформой 1864 г. Получив законодательное закрепление в судебных уставах, она стала новым юридическим учреждением России.

В дореформенное время на протяжении нескольких веков роль адвокатов выполняли частные лица — стряпчие или ходатаи по делам. Их функции не были законодательно регламентированы, каких-либо требований к ним (в виде наличия специального образования и иных) не предъявлялось. Как правило, их обязанности ограничивались составлением некоторых документов (бумаг), их подачей и т.д. И даже создание в 1832 г. института присяжных стряпчих в силу сословного характера их деятельности не могло гарантировать всем социальным слоям России защиту их интересов в суде и других учреждениях.

По судебным уставам 1864 г. лица, призванные выполнять адвокатские функции, объединялись в особую корпорацию — сословие присяжных поверенных. Для таких корпораций было характерно внутреннее самоуправление в виде выборных органов (кое-где сформировались советы присяжных поверенных) и надзор за их деятельностью со стороны судебных органов и органов юстиции. В задачи адвокатуры помимо защиты по уголовным делам входило представительство сторон в гражданском процессе и оказание иной юридической помощи населению, включая бесплатные консультации для бедных.

Присяжными поверенными могли быть лица, достигшие 25-летнего возраста, имеющие высшее юридическое образование и пять лет судебной практики в качестве чиновника судебного ведомства или помощника присяжного поверенного. В некоторых советах присяжных поверенных (например, Петербургском) для кандидатов устраивались экзамены с целью проверки их практической подготовленности.

Определенное распространение в это время получил институт помощников присяжных поверенных. К ним относились лица, получившие юридическое образование, но нигде не служившие.

В качестве органов самоуправления корпораций присяжных поверенных действовали (но далеко не во всех губерниях) советы присяжных поверенных. Они состояли из председателей, товарищей председателя и членов совета, чьи должности были выборными. Выборы в совет проводились отдельно на каждую должность простым большинством голосов. Совет переизбирался ежегодно на общем собрании присяжных поверенных после отчета предыдущего состава.

Совет осуществлял свою деятельность по различным направлениям. Он принимал и увольнял присяжных поверенных, осуществлял дисциплинарную практику, распределял "бесплатные" дела среди присяжных поверенных, урегулировал различные споры между ними и т.д. Свои решения он принимал большинством голосов. Деятельность совета контролировалась соответствующей судебной палатой.

6 июня 1874 г. был издан закон, учредивший наряду с присяжной адвокатурой институт частных поверенных. Основанием утверждения в должности частного поверенного и получения права на участие в производстве гражданских дел у мировых судей и в общих судебных установлениях было получение особого свидетельства, выдававшегося теми судами, в округе которых частный поверенный осуществлял ходатайство по делам.

В подобном виде институт присяжной и частной адвокатуры просуществовал до ноября 1917 г.

'Декрет о суде № 1, упразднив существовавшую ранее адвокатуру, допустил в качестве защитников по уголовным делам и поверенных по гражданским делам всех "неопороченных граждан обоего пола", пользующихся гражданскими правами. Однако специального органа, призванного защищать права граждан, Декретом создано не было.

Декретом о суде № 2 предусматривалась организация коллегий правозаступников при Советах рабочих, солдатских, крестьянских и казачьих депутатов. Чтобы стать членом такой коллегии, требовалась рекомендация местного Совета. Правозаступничество осу-

ществлялось в форме общественного обвинения и общественной защиты. Коллегии были едиными для общественных обвинителей и общественных защитников. Кроме указанных обвинителей и защитников в судебных прениях могли принимать участие один обвинитель и один защитник из присутствующих на судебном заседании лиц.

Совершенствование судопроизводства изменило и деятельность правозаступников. Постепенно более четко разделяются функции обвинения и защиты, намечается урегулирование вопроса о заработной плате членов коллегии правозаступников, сужается, а затем и ликвидируется допущение бесконтрольной защиты в судах. Положение о народном суде от 30 ноября 1918 г. устанавливало, что для содействия суду в деле наиболее полного выяснения всех обстоятельств, касающихся интересов обвиняемого или сторон, участвующих в гражданском процессе, при уездных и губернских исполкомах Советов должны учреждаться коллегии защитников, обвинителей и представителей сторон в гражданском процессе. Члены коллегии считались должностными лицами, им устанавливалась заработная плата в размере оклада, выплачиваемого народным судьям.

Несмотря на ряд мер по улучшению организации коллегий правозаступников, деятельность последних не отвечала тем требованиям, которые к ним предъявлялись. Поэтому Положение о народном суде от 21 октября 1920 г. упразднило коллегии правозаступников и установило новую форму судебной защиты. Осуществление защиты рассматривалось как общественная повинность всех граждан, способных выполнять эту обязанность. Граждане, могущие выполнять обязанности защитника, включались в списки, составляемые в со-

ответствии с Инструкцией об организации обвинения и защиты на суде от 23 ноября 1920 г. Лица, привлекаемые в качестве защитников, освобождались от основной работы на требуемый срок; за ними сохранялась заработная плата на время участия в процессе или выплачивались суточные из государственных средств в размере минимума заработной платы. При недостатке защитников из числа указанных лиц суды привлекали в качестве таковых консультантов отделов юстиции. Такая форма организации защиты просуществовала до судебно-правовой реформы 1922—1924 гг.

Положение об адвокатуре, утвержденное 26 мая 1922 г., определяло адвокатуру как самоуправляющуюся организацию, призванную оказывать юридическую помощь населению. При губернских отделах юстиции образовывались коллегии защитников по уголовным и гражданским делам. Члены коллегий защитников первого созыва подбирались губернскими отделами юстиции с последующим утверждением их губернскими исполнительными комитетами. В дальнейшем право приема новых членов предоставлялось президиуму коллегии защитников. Губисполком имел право отвода принятых новых членов коллегии. Члены коллегии защитников не имели права занимать должности в государственных учреждениях и предприятиях, за исключением лиц, занимающих государственные должности по выборам, профессоров и преподавателей юридических наук.

Кроме членов коллегии защитников правом осуществлять защиту на суде обладали близкие родственники обвиняемого и потерпевшего, представители предприятий, учреждений и ВЦСПС.

После принятия Конституции СССР в 1936 г. было разработано новое Положение об адвокатуре, утвержденное СНК СССР 16 августа 1939 г. В соответствии с этим Положением коллегии адвокатов создавались в пределах края, области, автономной и союзной республики, где не было краевого (областного) деления. Членами коллегии адвокатов могли быть лица: имеющие высшее юридическое образование; окончившие юридические школы при наличии стажа практической работы в судебных, прокурорских и иных органах юстиции не менее одного года; не имеющие юридического образования, но проработавшие не менее трех лет в тех же должностях. Лица, окончившие юридические школы, но не имеющие стажа практической работы в судебных, прокурорских и иных органах юстиции, принимались в коллегии адвокатов в качестве стажеров. Органами управления коллегии являлись; общее собрание адвокатов, президиум областной, краевой и республиканской коллегии адвокатов и ревизионная комиссия. Всю работу адвокаты вели в юридических консультациях. Общее руководство коллегиями адвокатов возлагалось на союзно-республиканский Наркомат юстиции СССР и его местные органы были наделены весьма широкими полномочиями, позволявшими им беспрепятственно вмешиваться в дела коллегий и командовать ими.

Эффективность деятельности адвокатов, особенно по уголовным делам, в 30—40-е гг. была снижена по ряду причин. К ним следует отнести негативное отношение к участию адвокатов в уголовном судопроизводстве судебных работников, руководителей наркомата юстиции и других правоохранительных органов. Огромную негативную роль сыграли постановления ЦИК СССР от 1 декабря 1934 г. и от 14 сентября 1937 г., установившие особый порядок судопроизводства по делам о террористических организациях и террористических актах, контрреволюционном вредительстве и диверсиях. Рассмотрение этих дел в суде велось упрощенно, в частности, без участия обвинения и защиты.

Основы законодательства о судостроительстве 1958 г. установили, что коллегии адвокатов действуют в целях осуществления защиты на суде, а также оказания иной юридической помощи гражданам, предприятиям, учреждениям и организациям. Коллегии адвокатов являются добровольными объединениями лиц, занимающихся адвокатской деятельностью, и действуют на основании Положения, утвержденного Верховным Советом союзной республики.

Во исполнение указанного акта все союзные республики приняли свои положения об адвокатуре. В РСФСР такое Положение было утверждено Верховным Советом РСФСР 25 июня 1962 г.

В 1977 г. впервые в истории советской адвокатуры ее правовое положение было закреплено в Конституции СССР 1977 г. (ст. 161). В 1979 г. был принят Закон "Об адвокатуре в СССР". Этим Законом регулировались вопросы организации и деятельности адвокатуры в общесоюзном масштабе. В пределах каждой союзной республики действовало свое положение об адвокатуре (в РСФСР Положение утверждено 20 ноября 1980 г.).

Начавшаяся во второй половине 80-х гг. судебная реформа не обошла стороной и адвокатуру. С самого начала вновь разгорелись шедшие до того момента в течение многих лет дебаты по поводу переустройства данного института. Одним из главных объектов этих дебатов был вопрос о дальнейшем расширении самостоятельности и независимости адвокатуры от государственных органов, прежде всего органов юстиции и судов, а также местных исполнительных органов. Появились и новые аспекты в поисках путей совершенствования системы оказания квалифицированной юридической помощи — это довольно активные разговоры о необходимости покончить с монополизмом адвокатуры, который-де отрицательно сказывается на качестве оказываемой помощи и мешает становлению соответствующих "взвешенности" форм оказания правовых услуг.

В такой атмосфере было подготовлено несколько проектов законов, большинство из которых совершенно игнорировало российские реалии. Некоторые из них были настолько "суперрадикальными", что их принятие и попытка насаждения могли привести к полному развалу существующей адвокатуры и, естественно, к оставлению тех, кто нуждается в квалифицированной юридической помощи, без нее.

Параллельно с попытками ревизовать законодательство об адвокатуре шел процесс практического совершенствования данного института, без внесения официальных законодательных корректив. Пожалуй, самыми существенными результатами явилось то, что коллегии адвокатов наконец-то добились отказа от устанавливавшихся органами юстиции так называемых лимитов их численности. Произошел также отказ от жесткого ограничения адвокатских гонораров за оказываемые ими услуги и признана возможность заключения соглашений с клиентами со свободным определением размера таких гонораров с учетом сложности дел, уровня квалификации адвоката и других факторов. Министерство юстиции РФ и его органы на местах практически постепенно преобразовались в учреждения, основная задача которых — сотрудничество с коллежиями адвокатов, оказание содействия им в решении организационных вопросов, установлении нормальных взаимоотношений с местными органами государственной власти и самоуправления, урегулировании вопросов, возникающих в связи с идущим весьма бурно процессом формирования различного рода коммерческих структур, активно вторгающихся в сферу оказания правовой помощи.

3. Коллегии адвокатов и их организация. Согласно Положению об адвокатуре в РСФСР *коллегии адвокатов* — это добровольные объединения лиц, занимающихся адвокатской деятельностью. Они образуются на основе добровольности по заявлению группы учредителей, состоящей из лиц, имеющих высшее юридическое образование, или по инициативе соответствующего исполнительного органа. Предложение об образовании коллегии адвокатов направляется в Министерство юстиции РФ, которое при согласии с предложением представляет его администрации субъекта Федерации для регистрации.

Принцип добровольности организации адвокатуры неразрывно связывается с коллективной формой ее деятельности. Поэтому не случайно коллегия адвокатов определяется как объединение, поскольку считалось и считается в наши дни, что исторически выработанная коллективная форма деятельности адвокатов наиболее удобна и демократична.

В Российской Федерации объединения адвокатов строятся по территориальному принципу. В республиках образуются республиканские коллегии адвокатов, в краях и областях — краевые и областные коллегии адвокатов, а в случаях, предусмотренных Положением об адвокатуре РСФСР, — городские коллегии адвокатов (в наши дни они имеются в Москве и Санкт-Петербурге).

Коллегии адвокатов — это не просто добровольные объединения граждан Российской Федерации, а объединения лиц, занимающихся адвокатской деятельностью. Последнее указание обусловлено тем, что адвокатскую деятельность может осуществлять не каждый человек, а лишь специалист, имеющий юридическое образование и соответствующий опыт работы.

Реальным проявлением демократизма построения коллегий адвокатов является самоуправление. Его сущность состоит в том, что адвокаты вправе самостоятельно решать все повседневные вопросы, относящиеся к организации и деятельности коллегий. Это выражается в наличии таких органов управления, как общие собрания (конференции) членов коллегий адвокатов, президиумы и ревизионные комиссии.

С самоуправлением коллегий адвокатов тесно связана независимость адвокатуры от суда, прокуратуры, органов дознания, т.е. тех органов, с которыми адвокаты сталкиваются при осуществлении профессиональных функций — защиты обвиняемых или оказания иной юридической помощи гражданам и организациям. Независимость адвокатуры обеспечивается самоуправлением, не допускающим вмешательства суда, прокуратуры, органов дознания во внутренние дела коллегий адвокатов; организацией коллегий адвокатов по территориальному принципу, а не при судах; недопущением возложения на суд и прокуратуру функций государственного руководства адвокатурой.

Дальнейшим развитием демократических принципов построения адвокатуры явилось создание в 1989 г. Союза адвокатов Российской Федерации — общественной организации, которая объединила на добровольных началах адвокатов, работавших во всех концах страны, и ставила своей задачей прежде всего обеспечение независимости адвокатуры, повышение ее роли в системе правоохранительных органов, в деле укрепления законности и охраны прав граждан (в 1994 г. был создан Всероссийский федеральный союз адвокатов). Независимость адвокатуры вовсе не означает ее полную изоляцию от государственных органов. В настоящее время с коллежиями адвокатов сотрудничают исполнительные органы субъектов Российской Федерации, в том числе и органы юстиции (см. § 5 гл. XIV учебника), а равно органы местного самоуправления. Коллегии адвокатов обеспечиваются собственными средствами, образуемыми из сумм, получаемых за оказание юридической помощи. Часть этих средств идет на оплату труда адвокатов, а часть (не более 30% от всей суммы) — на общие нужды коллегии: на уплату взносов по социальному страхованию, оплату отпусков, оплату юридической помощи, оказываемой гражданам бесплатно, оплату труда стажеров, содержание аппарата управления коллегии, а также на другие нужды, определяемые общим собранием (конференцией) членов коллегии.

Органами коллегий адвокатов являются: общее собрание, президиум коллегии адвокатов, ревизионная комиссия. Организационные функции выполняют также юридические консультации.

Общее собрание членов коллегии адвокатов является высшим ее органом. В коллегии адвокатов, насчитывающей более 300 человек, вместо общего собрания может созываться конференция. Общее собрание (конференция) созывается не реже одного раза в год по инициативе президиума коллегии адвокатов, по предложению Министерства юстиции РФ или республики либо отделов (управлений) юстиции, а также по требованию не менее одной трети состава коллегии.

Общее собрание считается правомочным при участии в нем не менее двух третей состава членов коллегии. Конференция членов коллегии адвокатов созывается исходя из норм представительства, устанавливаемых президиумом коллегии адвокатов, и считается правомочной при участии в ней не менее двух третей делегатов, избранных по юридическим консультациям. Все вопросы общее собрание (конференция) решает большинством голосов адвокатов, участвующих в голосовании.

Общее собрание (конференция) обладает широкими полномочиями и может решать любые вопросы, имеющие отношение к деятельности коллегии адвокатов. Оно избирает для осуществления повседневного руководства и контроля за деятельностью коллегии адвокатов президиум коллегии адвокатов и ревизионную комиссию. После

избрания этих органов общее собрание обладает правом осуществлять контроль за их работой. С этой целью оно заслушивает и утверждает отчеты о деятельности президиума коллегии адвокатов и ревизионной комиссии.

Общее собрание (конференция) разрешает также другие организационные и финансовые вопросы, относящиеся к деятельности адвокатов, устанавливает численный состав, штаты, смету доходов и расходов с последующим утверждением исполнительными органами, определяет порядок оплаты труда адвокатов, утверждает по согласованию с профсоюзными органами правила внутреннего трудового порядка, рассматривает другие вопросы, связанные с деятельностью коллегии адвокатов.

Общему собранию (конференции) членов коллегии адвокатов принадлежит право досрочного отзыва членов президиума и ревизионной комиссии, не оправдывающих оказанного им доверия. Решение общего собрания (конференции) членов коллегии адвокатов может быть пересмотрено только общим собранием (конференцией) членов коллегии.

Президиум коллегии адвокатов является исполнительным органом, постоянно действующим в период между общими собраниями адвокатов. Он избирается общим собранием (конференцией) членов коллегии адвокатов тайным голосованием сроком на три года в количестве, определяемом общим собранием в зависимости от числа членов коллегии и объема работы. Избранными в состав президиума считаются кандидаты, получившие большинство голосов участвующих в голосовании адвокатов. В случае выбытия из состава президиума одного из его членов на очередном общем собрании (конференции) адвокатов могут быть проведены довыборы. Члены президиума, занимающие штатные должности, получают заработную плату из средств коллегии и имеют право заниматься адвокатской практикой.

Председатель президиума по закону должен избираться открытым голосованием на заседании президиума из числа его членов. Однако в некоторых коллегиях отступают от этого правила: его избирает непосредственно общее собрание (конференция) тайным голосованием из числа нескольких выдвинутых собранием кандидатов.

Президиум наделен широкими полномочиями, необходимыми ему для осуществления управления коллегией адвокатов. Он созывает общие собрания (конференция) членов коллегии адвокатов; организует в установленном порядке юридические консультации и руководит их деятельностью; проводит проверки работы юридических консультаций и отдельных адвокатов; назначает и освобождает от работы заведующих юридическими консультациями; принимает в члены коллегии и в ее состав стажеров; организует стажировку; распределяет адвокатов по юридическим консультациям, решает вопро-

сы их перевода из одной консультации в другую, а также отчисляет и исключает из членов коллегии и состава стажеров; утверждает штаты и сметы юридических консультаций; проводит мероприятия по повышению квалификации членов коллегии. Президиум решает и другие вопросы. Его деятельность строится на основе коллективного руководства, гласности, регулярной отчетности перед членами коллегии адвокатов, широкого привлечения адвокатов к работе президиума. При президиуме коллегии могут образовываться действующие на общественных началах органы, оказывающие ему помощь.

Президиум коллегии адвокатов проводит свои заседания при наличии не менее половины его членов. Он вправе рассматривать вопросы приема в коллегия, отчисления и исключения из нее при наличии на заседании не менее двух третей состава президиума. Его решения принимаются большинством голосов. При равенстве голосов рассмотрение обсуждаемого вопроса переносится на очередное заседание президиума с вызовом отсутствующих его членов. Постановление президиума коллегии адвокатов может быть пересмотрено самим президиумом или общим собранием (конференцией) членов коллегии адвокатов.

Ревизионная комиссия является контрольно-ревизионным органом коллегии адвокатов и избирается общим собранием (конференцией) членов коллегии адвокатов тайным голосованием сроком на три года в количестве, определяемом собранием. Избранными считаются кандидаты, получившие большинство голосов участвовавших в голосовании адвокатов. Ревизионная комиссия коллегии адвокатов открытым голосованием избирает из своего состава председателя и заместителя председателя ревизионной комиссии. В случае выбытия из состава ревизионной комиссии одного из ее членов на очередном общем собрании (конференции) могут быть проведены выборы вместо выбывшего в установленном порядке.

На ревизионную комиссию возложена обязанность проводить ревизии финансово-хозяйственной деятельности президиума коллегии адвокатов, юридических консультаций, а также осуществлять контроль за порядком и сроками рассмотрения предложений, заявлений, жалоб.

Юридические консультации создаются президиумами коллегий для организации работы адвокатов по оказанию юридической помощи в районах, городах, а иногда и в других населенных пунктах. В настоящее время в стране действует свыше 4 тыс. юридических консультаций.

Местонахождение юридической консультации и количество работающих в ней адвокатов определяются президиумом коллегии адвокатов по согласованию с местными органами государственной власти или самоуправления.

Юридические консультации являются основным рабочим звеном адвокатуры. Члены коллегии адвокатов входят в состав какой-либо юридической консультации и там проводят свою работу.

Юридические консультации строятся, как и вся коллегия адвокатов в целом, по территориальному принципу. По общему правилу на территории края, области, города действует несколько юридических консультаций. Состав и местонахождение их определяются президиумом коллегии адвокатов с учетом интересов более полного и рационального обслуживания населения и с учетом его числа в том или ином районе. Если районы невелики, то может быть одна консультация на несколько районов. Численность юридических консультаций различна в зависимости от их расположения. Например, в сельских местностях юридические консультации могут насчитывать 1, 2, 3 человека, в крупных городах — 40—50 человек.

Во главе юридической консультации стоит заведующий, назначаемый президиумом коллегии адвокатов из числа наиболее квалифицированных адвокатов, имеющих высшее юридическое образование и необходимый стаж практической работы.

Заведующий юридической консультацией осуществляет предоставленные ему права на основании доверенности, выдаваемой президиумом коллегии адвокатов. Заведующие юридическими консультациями, в которых работают не более четырех адвокатов, как правило, выполняют свои обязанности без оплаты. Заведующему юридической консультацией, в которой работают более четырех адвокатов, решением общего собрания (конференции) членов коллегии адвокатов может быть установлен должностной оклад с учетом объема выполняемой работы и численности адвокатов в размере, не превышающем минимального должностного оклада соответствующего районного судьи. Заведующий юридической консультацией имеет право заниматься адвокатской деятельностью.

4. Адвокаты, их права и обязанности. Значительному совершенствованию оказания правовой помощи должно способствовать улучшение кадрового состава адвокатуры. К сожалению, хотя в настоящее время коллегии адвокатов отказались от искусственного ограничения приема в члены коллегии, численность действующих в Российской Федерации адвокатов явно недостаточна (немного более 20 тысяч).

Порядок приема в коллегия адвокатов определяется законодательством Российской Федерации и состоит в следующем. В члены коллегии адвокатов принимаются граждане Российской Федерации, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по специальности юриста не менее двух лет. Прием в члены коллегии указанных лиц может быть обусловлен прохождением испытательного срока продолжительностью до трех месяцев. Лица, окончившие высшие юридические учебные заведения, не имеющие стажа работы по специальности юриста или имеющие такой стаж менее двух лет, могут быть приняты в коллегия после прохождения стажировки в коллегии сроком от шести месяцев до одного года.

Члены коллегии адвокатов и стажеры не могут состоять на службе в государственных и общественных организациях. Исключение может быть допущено президиумом коллегии адвокатов для лиц, занимающихся научной и педагогической деятельностью, а также для членов коллегии, работающих в районах, в которых объем адвокатской работы является недостаточным.

Заявления о приеме в коллегия рассматриваются не позднее месячного срока с момента их поступления в президиум коллегии адвокатов, как правило, в присутствии лица, подавшего заявление. Постановление об отказе в приеме в коллегия адвокатов может быть обжаловано в месячный срок со дня его вынесения в суд или исполнительные органы.

Адвокаты, выбывшие из коллегии на выборные должности или призванные на срочную военную службу, после окончания работы на выборных должностях или увольнения из рядов Вооруженных Сил в запас принимаются по их просьбе в ту же коллегия адвокатов.

Права членов коллегии адвокатов достаточно широки для того, чтобы эффективно осуществлять защиту по уголовным и представительство по гражданским делам, оказывать юридическую помощь гражданам, предприятиям, организациям, участвовать в управлении адвокатурой.

Являясь членом общественной самоуправляющейся организации, адвокат имеет право: избирать и быть избранным в органы коллегии адвокатов; ставить перед органами коллегии адвокатов вопросы, касающиеся деятельности коллегии; вносить предложения по улучшению ее работы и принимать участие в их обсуждении; принимать личное участие во всех случаях обсуждения органами коллегии его деятельности или поведения; выйти из состава коллегии адвокатов.

Адвокат, выступая в качестве представителя или защитника, правомочен: представлять права и законные интересы лиц, обратившихся за юридической помощью, во всех государственных и общественных организациях, в компетенцию которых входит разрешение соответствующих вопросов; запрашивать через юриди-

ческую консультацию справки, характеристики и иные документы, необходимые в связи с оказанием юридической помощи, из государственных и общественных организаций, которые обязаны в установленном порядке выдавать эти документы или их копии. Кроме этих прав адвокаты обладают, как отмечено выше, широкими полномочиями при осуществлении защиты по уголовным и представительства по гражданским делам. Положение об адвокатуре в РСФСР предусматривает, что адвокат не вправе разглашать сведения, сообщаемые ему доверителем в связи с оказанием юридической помощи. Соответственно он не может быть допрошен в качестве свидетеля об обстоятельствах, которые стали ему известны в связи с исполнением им обязанностей защитника или представителя.

Обязанности членов коллегии адвокатов. Принадлежность к адвокатуре накладывает на лицо, состоящее в ней, обязанность в своей деятельности точно и неуклонно соблюдать требования действующего законодательства, использовать все предусмотренные законом средства и способы защиты прав и законных интересов граждан и организаций, обратившихся к нему за юридической помощью. Адвокат обязан добросовестно оказывать юридическую помощь, должен быть образцом моральной чистоты и безукоризненного поведения, постоянно повышать свою деловую квалификацию.

При осуществлении защиты по уголовным делам адвокат обязан использовать все указанные в законе средства и способы в целях выяснения обстоятельств, оправдывающих обвиняемого или смягчающих его ответственность и оказывать обвиняемому необходимую юридическую помощь. С целью обеспечения прав подзащитного законодатель запретил адвокату отказываться от принятой на себя защиты подозреваемого, обвиняемого или подсудимого.

Адвокат, работая по уголовным и гражданским делам, должен быть объективным и беспристрастным. Для соблюдения этих условий закон устанавливает, что адвокат не вправе принять поручение об оказании юридической помощи в случаях, если он по данному делу оказывает или ранее оказывал юридическую помощь лицам, интересы которых противоречат интересам лица, обратившегося с просьбой о ведении дела, или участвовал в данном деле в качестве судьи, прокурора, следователя, лица, производившего дознание, эксперта, специалиста, переводчика, свидетеля или понятого, а также если в расследовании или рассмотрении дела принимает участие должностное лицо, с которым адвокат состоит в родственных отношениях.

Труд адвоката организуется в соответствии с правилами внутреннего трудового распорядка коллегии. Адвокат пользуется правом на отпуск, на пособие по государственному социальному страхованию и на пенсионное обеспечение. Назначение и выплата адвокатам пособий по государственному социальному страхованию и государственное пенсионное обеспечение производятся на общих основаниях.

Меры поощрения адвокатов и стажеров и дисциплинарные взыскания. За примерное выполнение своих обязанностей и активную общественную деятельность адвокаты и стажеры поощряются решением президиума коллегии.

За нарушение требований Положения об адвокатуре в РСФСР, законодательных актов, регулирующих деятельность адвокатуры, а также совершение порочащих звание адвоката проступков адвокаты и стажеры могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности.

Мерами дисциплинарного взыскания, налагаемыми президиумом коллегии адвокатов, являются: замечание, выговор, строгий выговор, исключение из членов коллегии и из состава стажеров.

Дисциплинарные взыскания применяются президиумом коллегии непосредственно за обнаружением проступка, но не позднее одного месяца со дня его обнаружения, не считая времени болезни адвоката или пребывания его в отпуске. Взыскание не может быть наложено позднее шести месяцев со дня совершения проступка. За каждый совершенный проступок может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание. Дело о дисциплинарной ответственности адвоката (стажера) может быть возбуждено общим собранием членов коллегии (конференцией), президиумом или председателем президиума коллегии адвокатов. Рассмотрению дела о дисциплинарном проступке адвоката предшествует тщательная проверка основания привлечения к дисциплинарной ответственности.

Дело о дисциплинарном проступке рассматривается президиумом коллегии в присутствии привлекаемого к ответственности адвоката (стажера). Повторная неявка адвоката (стажера) без уважительных причин не препятствует рассмотрению дела о дисциплинарном проступке. При наличии данных, свидетельствующих о совершении адвокатом (стажером) проступка, за который он может быть исключен из коллегии, президиум вправе отстранить его от работы до окончательного разрешения вопроса.

Постановление президиума коллегии адвокатов о наложении дисциплинарного взыскания может быть обжаловано общему собранию (конференции) членов коллегии адвокатов и в суд в месячный срок со дня вручения адвокату копии постановления о наложении дисциплинарного взыскания. При исключении из коллегии адвокатов в порядке наложения дисциплинарного взыскания жалоба может быть подана адвокатом в суд в месячный срок со дня вручения копии постановления президиума коллегии об исключении.

Если в течение одного года со дня наложения дисциплинарного взыскания адвокат (стажер) не совершит нового проступка, он считается не подвергавшимся дисциплинарному взысканию. В тех случаях, когда адвокат (стажер) добросовестным отношением к делу и безупречным поведением доказал свое исправление, президиум или общее собрание (конференция) коллегии адвокатов могут снять с него дисциплинарное взыскание досрочно. Досрочное снятие дисциплинарного взыскания может быть произведено по ходатайству

председателя президиума, заведующего юридической консультацией или общественных организаций консультации.

Прекращение членства в коллегии адвокатов осуществляется путем отчисления или исключения адвоката из коллегии. *Отчисление* производится президиумом коллегии адвокатов по заявлению адвоката; при неудовлетворительном результате стажировки; при обнаружившейся невозможности исполнения адвокатом своих обязанностей вследствие недостаточной квалификации либо по состоянию здоровья.

Исключения из коллегии производится президиумом коллегии в случаях: систематического нарушения адвокатом внутреннего трудового распорядка или недобросовестного выполнения служебных обязанностей, если к адвокату ранее применялись меры дисциплинарного воздействия; совершения иных проступков, несовместимых с пребыванием в коллегии.

Отчисление и исключение из коллегии адвокатов могут быть обжалованы в судебном порядке в месячный срок со дня вручения копии постановления президиума коллегии об отчислении или исключении.

§ 3. Иные организационные формы оказания юридической помощи

До недавнего времени основными формами организации юридической помощи были адвокатура и правовые (юрисконсультские) службы, создававшиеся в государственных учреждениях различного уровня, на предприятиях и в общественных объединениях.

Но в связи с развитием рыночных отношений и частного предпринимательства, значительным ростом потребности в квалифицированных юридических услугах в данную сферу все активнее вторгаются всевозможные коммерческие организации, производственные кооперативы, а нередко и просто предприимчивые люди, которые не желают вливаться в состав неплохо зарекомендовавших себя коллегий адвокатов. Их сдерживают перспектива проверки профессиональных знаний при поступлении в коллегии адвокатов, прохождения стажировки под руководством опытных и знающих свое дело специалистов, необходимости постоянного повышения квалификации, подчинения правилам адвокатской этики и определенной дисциплине, а возможно, какие-то соображения иного порядка. Опыт показал, что не все они способны оказывать необходимую помощь на достаточно высоком уровне. Попадают на этом поприще и люди, дискредитировавшие себя безнравственными поступками где-то в другом месте, — это могут быть исключенные-из коллегий бывшие адвокаты, бывшие "проштрафившиеся" работники органов внутренних дел, прокуратуры и т.д. Нередко такие "специалисты" встречаются и в соответствующих коммерческих организациях.

Оказание правовых услуг не терпит дилетантизма. Чтобы оградить тех, кто нуждается в правовой помощи, от случайных людей, способных скорее не помочь, а причинить вред, Правительство РФ пошло на утверждение своим Постановлением от 15 апреля 1995 г. Положения о лицензировании деятельности по оказанию платных юридических услуг на территории РФ.

Однако Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности" от 25 сентября 1998 г. (СЗ РФ, 1998, № 39, ст. 4857)

не указал платные юридические услуги в числе видов деятельности, которые должны лицензироваться. В связи с этим названное Постановление Правительства РФ было отменено (см. Постановление от 20 мая 1999 г. № 548 // СЗ РФ, 1999, № 21, ст. 2637).

Особенностью правового положения лиц, оказывающих платные юридические услуги, является то, что они при оказании юридической помощи по *уголовным делам* не пользуются в полном объеме правами, предоставляемыми адвокатам, состоящим в коллегиях. В частности, они могут участвовать в производстве по таким делам лишь после того, как будет завершено предварительное расследование и дело поступит в суд. Данное положение признано соответствующим Конституции РФ в Постановлении Конституционного Суда РФ от 28 января 1997 г. (СЗ РФ, 1997, № 7, ст. 871).

В связи с возросшей потребностью в юридической помощи и увеличением количества дел, рассматриваемых в судах, в последние годы наметилась также тенденция образования в дополнение к уже существующим "традиционным" коллегиям адвокатов новых (нередко их называют "*альтернативными*" или "*параллельными*"). Создаются они по представлениям руководителей администрации регионов России, основанным на ходатайствах, возбуждаемых группами учредителей-юристов, желающих образовать новую коллегию адвокатов. Такие представления рассматриваются в Министерстве юстиции РФ. При его поддержке местная администрация регистрирует вновь образованную коллегию адвокатов. Такая коллегия может принять на себя обязательства по выполнению практически тех же задач, которые стоят перед "традиционными" коллегиями либо каких-то особых — к примеру, по обслуживанию банков, коммерческих структур торгового профиля и т.д.

В соответствии с действующим Положением об адвокатуре РСФСР Министерство юстиции РФ уже дало согласие на создание многих "параллельных", "альтернативных", различного рода специализированных и межтерриториальных коллегий адвокатов. Всего их насчитывается уже около сорока. Только в Москве их более десяти — Московский юридический центр, Коллегия адвокатов Москвы, "Адвокатская палата" и др.

Предполагается, что адвокатам этих коллегий следует в полной мере участвовать в оказании юридической помощи гражданам и организациям. Они по своему правовому статусу и профессиональной подготовке, а также по оплате труда ничем не должны отличаться от адвокатов основных коллегий. Им, независимо от того, являются ли они так называемыми специализированными, надлежит выполнять все виды юридической помощи, в том числе бесплатной и по назначению органов следствия, прокуратуры и суда, а равно выполнять все другие профессиональные обязанности, присущие членам всех коллегий адвокатов, и пользоваться в полном объеме правами, предоставленными адвокатам законодательством.

Действующие в Российской Федерации коллегии адвокатов объединяются в несколько адвокатских сообществ. Основные коллегии объединены, как отмечено выше, в Федеральный союз адвокатов России, а "параллельные" коллегии объединились в Ассоциацию адвокатов России и Гильдию российских адвокатов.

§ 4. Нотариат: функции, организация и руководство его деятельностью

Совершение нотариальных действий — вид деятельности, которая весьма близко примыкает к правоохранительной деятельности в целом и одной из ее функций — оказанию юридической помощи. Об этом говорят прежде всего цели и задачи, поставленные законом перед данным видом деятельности. Как сказано в ст. 1 Основ законодательства о нотариате¹, он призван обеспечивать в соответствии с Конституцией РФ и другим законодательством "защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации".

О большом сходстве работы, выполняемой нотариатом, с правоохранительной деятельностью говорит и содержание нотариальных действий, которые весьма многочисленны и разнообразны. Почти полный их перечень дан в ст. 35 Основ законодательства о нотариате. Это не только привычные всем свидетельствования верности копий документов и выписок из них, подлинности подписей на документах, но и многое другое: удостоверение сделок, выдача свидетельств о праве собственности на долю в общем имуществе супругов, наложение и снятие запрещения отчуждения имущества, удостоверение факта нахождения гражданина в определенном месте или факта его нахождения в живых, обеспечение доказательств, совершение исполнительных надписей и т.д. Все нотариальные действия так или иначе имеют отношение к осуществлению правоохранительных функций, оказывают или могут оказать содействие органам, осуществляющим функции такого рода. В значительной своей части они представляют собой и важную форму оказания юридической помощи тем, кто обращается за услугами к нотариусу.

В наши дни нотариат — явление неоднородное. В его состав входят:

- государственные нотариальные конторы;
- должностные лица, наделенные правом выполнять нотариальные действия;
- нотариусы, занимающиеся частной практикой.

Государственные нотариальные конторы образуются Министерством юстиции РФ или по его поручению местными органами юстиции, принимающими решения по согласованию с местной администрацией либо учреждениями местного самоуправления. Все нотариусы (нотариусы и старшие нотариусы), работающие в таких конторах, являются государственными служащими и получают свою зарплату из бюджетных средств. Им, как и работникам органов юстиции, присваиваются классные чины. На их долю приходится значительная часть работы, связанной с выполнением нотариальных действий.

Там, где нет нотариусов, в том числе тех, что занимаются частной практикой, выполнение некоторых нотариальных действий может быть разрешено должностным лицам органов исполнительной власти. Как правило, им дозволено осуществлять несложные нотариальные действия (удостоверение завещаний и доверенностей, свидетельствование верности копий документов и выписок из них, принятие мер к охране наследственного имущества и т. п.). Несколько шире полномочия *должностных лиц российских консульских учреждений*, находящихся за рубежом.

Круг их прав устанавливается специально издаваемыми законодательными актами, а круг прав должностных лиц органов исполнительной власти в местностях, где нет нотариусов — Инструкцией о порядке совершения нотариальных действий, утверждаемой Министерством юстиции РФ.

С момента вступления в силу Основ законодательства о нотариате (11 февраля 1993 г.) на территории Российской Федерации допускается и поощряется частная нотариальная практика. Такой практикой, как и выполнением функций нотариуса, работающего в государственной нотариальной конторе (государственного нотариуса), могут заниматься все граждане Российской Федерации, имеющие высшее юридическое образование, прошедшие стажировку сроком не менее одного года в государственной нотариальной конторе или у

¹ термин «нотариат» происходит от латинского слова «notarius» — скорописец, писарь, стенограф, чиновник, знающий человек.

нотариуса, занимающегося частной практикой, сдавшие квалификационный экзамен, имеющие лицензию на право нотариальной деятельности. При некоторых обстоятельствах срок стажировки может быть сокращен до шести месяцев. Квалификационный экзамен сдается комиссии, образуемой при местном органе юстиции. Решение такой комиссии может быть обжаловано в Апелляционную комиссию при Министерстве юстиции РФ, а решение последней — в суд.

Лицензии выдаются местными органами юстиции после сдачи квалификационного экзамена на основании решения квалификационной комиссии. Свои обязанности частный нотариус начинает исполнять после назначения органом юстиции на соответствующую должность. Нотариус, впервые назначенный на должность, приносит присягу: "Торжественно присягаю, что обязанности нотариуса

буду исполнять в соответствии с законом и совестью, хранить профессиональную тайну, в своем поведении руководствоваться принципами гуманности и уважения к человеку".

В Основах законодательства о нотариате определены основные права и обязанности нотариусов (так называемых государственных и частных). Они могут совершать все нотариальные действия, которые дозволены им действующим законодательством, составлять проекты сделок, заявлений и других документов, изготовлять копии документов и выписки из них, а также давать разъяснения по вопросам совершения нотариальных действий. Им дано и право истребовать от физических и юридических лиц сведения и документы, необходимые для совершения нотариальных действий. К основным обязанностям отнесено оказание лицам, обратившимся к ним, содействия в осуществлении их прав и защите законных интересов, разъяснение им прав и обязанностей, предупреждение о последствиях совершаемых нотариальных действий, чтобы юридическая неосведомленность не могла быть использована во вред таким лицам. На нотариусов возложена также обязанность хранить тайну сведений, которые стали им известны в связи с осуществлением их профессиональной деятельности, а равно обязанность отказываться от совершения нотариальных действий, не соответствующих законодательству и международным соглашениям Российской Федерации. Нотариальные действия и иные услуги являются, как правило, платными. В большинстве случаев размер оплаты определяется законодательством, регламентирующим взимание государственной пошлины. Основным таким актом является Закон РФ "О государственной пошлине" от 9 декабря 1991 г., претерпевавший многократные изменения и дополнения (СЗ РФ, 1996, № 1, ст. 19; № 35, ст. 4128; 1997, № 29, ст. 3506; 1998, № 30, ст. 3613; 1999, № 16, ст. 1934). В некоторых случаях возможно взимание нотариусом оплаты за услуги в размере, определенном соглашением между ним и обратившимся к нему лицом. Денежные средства, полученные нотариусом, занимающимся частной практикой, после уплаты налогов и других обязательных платежей становятся его собственностью.

Нотариус, занимающийся частной практикой, обязательно должен быть членом нотариальной палаты — профессионального объединения. Такие объединения, не занимающиеся коммерческой деятельностью, образуются в республиках, краях, областях, округах и городах Москве и Санкт-Петербурге. В соответствии с Основами палаты представляют и защищают интересы нотариусов, содействуют развитию частной нотариальной практики, организуют стажировку лиц, желающих стать нотариусами, и повышение квалификации уже работающих частных нотариусов, а также выполняют некоторые другие функции.

Нотариальные палаты – самоуправляющиеся организации. Их высшими органами являются собрания занимающихся частной прак-

тикой нотариусов, их помощников и стажеров. Собрания утверждают *уставы палат* и избирают *правления и президентов*, которые действуют в соответствии с предписаниями уставов.

Все палаты образуют объединение, именуемое Федеральной нотариальной палатой. Это тоже самоуправляющаяся организация. Ее высшим органом является собрание представителей местных палат. На этих собраниях утверждается *Устав Федеральной палаты*, избираются ее *правление и президент*, выполняющие текущую организационную работу.

В соответствии со ст. 30 Основ на Федеральную нотариальную палату возлагаются:

- координация деятельности нотариальных палат;
- представление интересов нотариальных палат в органах государственной власти и управления, предприятиях, учреждениях и организациях;
- обеспечение защиты социальных и профессиональных прав нотариусов, занимающихся частной практикой;
- участие в проведении экспертиз проектов законов Российской Федерации по вопросам, связанным с нотариальной деятельностью;
- обеспечение повышения квалификации нотариусов, стажеров и помощников нотариусов;
- организация страхования нотариальной деятельности;
- представление интересов нотариальных палат в международных организациях.

Она также может решать и другие задачи, определяемые ее Уставом.

Контроль за деятельностью нотариусов возложен на суды, органы юстиции, нотариальные палаты и налоговые органы.

Суды рассматривают жалобы на отказ в совершении нотариальных действий или неправильное их совершение.

Органы юстиции контролируют исполнение профессиональных обязанностей нотариусами государственных нотариальных контор, а нотариальные палаты — нотариусами, занимающимися частной нотариальной практикой.

Налоговые органы проверяют исполнение всеми нотариусами налогового законодательства.

Руководство органов юстиции нотариатом проявляется не только в контроле за профессиональной деятельностью государственных нотариусов. Оно включает осуществление значительно более широкого круга полномочий. К ним относятся:

— ведение Министерством юстиции РФ Реестра государственных нотариальных контор и контор нотариусов, занимающихся частной практикой;

— определение порядка прохождения стажировки будущих нотариусов;

— решение вопроса о сокращении срока стажировки;

— выдача лицензий на право нотариальной деятельности;

— определение порядка выдачи лицензий (только Министерство юстиции РФ);

— образование квалификационных комиссий при органах юстиции, которые принимают экзамены у лиц, желающих стать нотариусами;

— образование на паритетных началах с Федеральной нотариальной палатой Апелляционной комиссии, рассматривающей жалобы на решения местных квалификационных комиссий;

— участие в утверждении положений о квалификационных комиссиях и Апелляционной комиссии;

— открытие и упразднение государственных нотариальных контор;

— утверждение правил нотариального делопроизводства (Министерство юстиции РФ совместно с Федеральной нотариальной палатой);

— контроль за исполнением этих правил (местные органы юстиции совместно с нотариальными палатами);

— определение совместно с нотариальными палатами количества должностей нотариусов в конкретном нотариальном округе; *учреждение* и упразднение этих должностей;

— наделение нотариусов полномочиями по рекомендации нотариальных палат;

— участие в определении порядка проведения конкурсов на занятие должностей нотариусов;

— определение и изменение территории деятельности нотариусов (местные органы юстиции совместно с нотариальными палатами);

— назначение на должности стажеров или помощников нотариуса;

— наделение полномочиями нотариуса лица, временно замещающего его (местные органы юстиции совместно с нотариальными палатами);

— определение порядка совершения нотариальных действий должностными лицами органов представительной или исполнительной власти в местностях, где нет нотариусов.

Органы юстиции самостоятельно или совместно с нотариальными палатами вправе осуществлять и некоторые другие полномочия по руководству нотариатом.

Рекомендуемые правовые источники

Конституция РФ — ст. 45 и 48.

Положение об адвокатуре РСФСР, утвержденное Законом РСФСР от 20 ноября 1980 г. — ст. 3—29 (ВВС, 1980, № 48, ст. 1596).

Федеральный закон "О производственной кооперации" от 8 мая 1996 г. — ст. 1 и 2 (СЗ РФ, 1996, № 20, ст. 2321).

ГПК — ст. 44, 46 и 47.

УПК — ст. 47—51, 426 и 427.

Основы законодательства Российской Федерации о нотариате, утвержденные Верховным Советом РФ 11 февраля 1993 г. — ст. 1—4, 7, 8, 12, 15, 16, 19, 24—26 и 29—31 (ВВС, 1993, № 10, ст. 357).

Положение о Министерстве юстиции — подп. 34—41 и 55—60 п. 6 и подп. 11 и 12 п. 7.

Постановление Конституционного Суда РФ "По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Б. В. Антипова, Р. Л. Гити-са и С. В. Абрамова" от 28 января 1997 г. (СЗ РФ, 1997, № 7, ст. 871).

* * *

Учреждение судебных установлений, утвержденное Указом Правительствующего сената от 20 ноября 1864 г. // Российское законодательство X—XX веков. Судебная реформа. Т. 8 / Под ред. Б. В. Виленского. М., 1991.

Положение об адвокатуре, утвержденное ВЦИК 26 мая 1922 г. (СУ, 1922, № 36, ст. 425).

Положение об адвокатуре, утвержденное СНК СССР 16 августа 1939 г. (СП СССР, 1939, № 49, ст. 394).

Контрольные вопросы

1. В чем суть понятия юридической помощи и ее значение?
 2. Когда возникла российская адвокатура и как она строилась на первых этапах своего существования?
 3. Охарактеризуйте основные акты по вопросам организации и деятельности адвокатуры после революции 1917 г.
 4. Какие основные задачи выполняет адвокатура в наши дни?
 5. Определите понятие коллегий адвокатов и опишите основные принципы их организации.
 6. Как формируются органы самоуправления коллегий адвокатов?
 7. Каковы полномочия органов самоуправления коллегий адвокатов (общих собраний, президиумов, ревизионных комиссий, юридических консультаций, заведующих юридическими консультациями)?
 8. Каковы правила приема в коллегии адвокатов?
 9. Дайте характеристику основных профессиональных прав и обязанностей адвоката.
 10. Каков порядок оплаты юридической помощи, оказываемой адвокатами?
- И. Назовите основные права и обязанности адвоката при осуществлении защиты по уголовным делам.
12. Каковы правила привлечения адвокатов к дисциплинарной ответственности и их отчисления из коллегий адвокатов?
 13. В чем суть нотариальных действий?
 14. Чем отличаются полномочия государственных нотариальных контор, должностных лиц исполнительных органов, уполномоченных выполнять нотариальные действия, от полномочий лиц, занимающихся частной нотариальной практикой?
 15. Изложите требования, предъявляемые к лицам, желающим стать нотариусами, и порядок лицензирования на право заниматься частной нотариальной практикой.
 16. Каковы основные права и обязанности нотариусов?
 17. Опишите организацию и основные функции нотариальных палат.
 18. Каковы полномочия Министерства юстиции РФ и его органов по руководству нотариатом?

Схема 1

Судебная система Российской Федерации



Судебная система Российской Федерации

ФЕДЕРАЛЬНЫЕ СУДЫ

