Оглавление

1. Вицин С.Е. – «К истории проблемы» (советский период) 3
2. Шварц О.А. − «Правовой статус судей» 36
3. Шварц О.А. − «О судоустройстве в Российской Федерации» 121
4. Анишина – «Конституционный Суд в Российской Федерации: факторы, снижающие степень независимости» 200
5. Кряжков В.А. − «Региональная конституционная юстиция» 226
6. Прокудина Л.А. – «Исследование тенденций развития гражданского и арбитражного процессов Российской Федерации с 1992 года по настоящее время» 247
7. «Проблемы административной юстиции» 303
8. Сюкияйнен Э.Л. – «Альтернативное разрешение споров» 316
9. Федотов М.А. – «Средства альтернативного разрешения споров в сфере массовой информации» 325
10. Воскобитова Л.А.– «Судебная реформа в России в области уголовного судопроизводства: институционально-социаетальный анализ трансформации, ревизия результатов, определение перспектив» 355
11. Горбуз А.К. «Общая характеристика советского правосудия» 397

К истории проблемы.

История не терпит суесловья.
Трудна ее народная стезя.
Я. Смеляков

Непременным условием любого исследования, претендующего на объективность, является изложение предыстории освещаемой проблемы, правдивое описание предшествующего исторического периода. При этом, правда, возникает вопрос: как отделить один этап развития общества от другого, где проходят достаточно верные границы, демаркационные линии такого разделения.

На этот счет существует ряд давно сложившихся мифов, и людям свойственно воспринимать их как неоспоримые. Обращаясь к нашей истории, нельзя не остановиться на одном из них. Всем известно, что советское государство возникло 7 ноября 1917 года (26 октября по Юлианскому календарю, действовавшему в то время в России), после того как «победоносная революция привела к власти большевиков. С этого дня начинается новая эпоха в истории России»[1]. В этом утверждении известного французского ученого, юриста-компаративиста Рене Давида, ныне любой обнаружит ряд неточностей, в которых автор книги совершенно невиновен - таковой была оценка этого события, принятая во всем мире. Сейчас любой непредубежденный читатель знает, что гораздо более важным историческим событием было отречение российского императора Николая II от престола в ночь на 3 марта 1917 года, в результате чего имеющая более чем 300-летнюю историю монархия Романовых пала, «победоносная революция» привела к

кровопролитной многолетней гражданской войне, неисчислимым бедствиям для России, а к власти тогда пришли не большевики, а коалиционное правительство, включавшее и большевиков, и левых эсеров, и меньшевиков-интернационалистов.

Руководство же партии большевиков, пребывавшее в это время в Швейцарии, и не подозревало о том, что в России произошла антимонархическая революция и была объявлена Российская республика.

Надо признать, что не всем людям, не каждому поколению доводится стать свидетелями смены исторических эпох, видеть радикальные изменения в процессе социального развития. Люди, порой все общество, сначала могут их и не заметить. При этом существует устойчивое заблуждение, что происходят эти изменения одномоментно: так, года взятие толпой санкюлотов государственной тюрьмы Бастилии, в которой находилось пятеро уголовников и двое сумасшедших[2], называют Великой французской революцией – праздником дату 14 июля 1789 объявили почти через 100 лет, в 1880 году.

Подобным образом захват почти не охранявшегося Зимнего дворца 26 октября 1917 года, фактически не замеченный ни столицей Петроградом, ни страной[3] и названный В.И. Лениным всего лишь «октябрьским переворотом», превратился затем в Великую Октябрьскую социалистическую революцию. В газете же «Правда» об этом событии было сообщено в середине первой полосы несколькими строчками безо всяких высокопарных оценок. На самом деле любая социальная система и соответствующий ей тип культуры, экономики, права не могут измениться сразу и полностью. Для этого необходим определенный, иногда довольно длительный, период времени, а приведенными выше и другими подобными датами отмечены не события

---

[1] См.: Рене Давид. Основные правовые системы современности. М., 1967. С. 169
[2] Гладилин А.Т. Евангелие от Робеспьера. М., 1970. С. 14 – 15.
[3] Рид Д. Десять дней, которые потрясли мир. М., 1930. С. 110 – 113, 176 – 177.

«всемирно-исторического значения», а локальные и вовсе не крупномасштабные акции, ставшие, тем не менее, началом и символом последующих социальных преобразований. Не став началами и символами, такие события остаются мелкими фактами и обычно исчезают из памяти людской и истории – вспомним Р. Бернса: «Мятеж не может кончиться удачей, в противном случае его зовут иначе»; в случае успеха мятеж – это уже «великая революция», «великая реформация» и прочее.

При этом могут смещаться реальные масштабы событий, их подлинное историческое значение. Ведь, как уже отмечалось, создание Российской республики в марте 1917 года – событие гораздо более значимое и важное для Российской истории, нежели путч в октябре того же года (прихоть истории – в определенных чертах его очень напоминает коммунистический путч в августе 1991 года), однако на протяжении более чем 70 лет именно с ним было связано и название Российского государства, и изменения в его истории, и, увы, закономерный результат движения по этому тупиковому пути. Именно поэтому в Концепции судебной реформы Российской Федерации (1991) было отмечено, что наше Отечество возвращается в лоно мировой цивилизации и необходимо, наряду с политическими и экономическими преобразованиями, осуществить и процесс правовой реформы, с тем чтобы превратить государство тоталитарного типа в правовое; а в Конституции Российской Федерации говорится, что народ России отныне «сознает себя частью мирового сообщества».

Таким образом, страна через многие десятилетия вернулась на путь создания демократического правового государства с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции Российской Федерации); тоталитарный большевистский режим рухнул, оказавшись, как показала история, действительно «временным» правлением. И не надо быть человеком с богатой фантазией, чтобы представить, в каком положении была бы страна, если бы не потерянный нами XX век.

Такой изгиб нашей истории имеет свою логику и может быть объяснен разными причинами, но важно другое – как писал Ф.А. Хайек, порой «нам недостает интеллектуального мужества для признания своих заблуждений»[4]. И надо сказать, большинство наших обществоведов, в том числе юристов, не приняло идеи судебной реформы – несмотря на то, что времена изменились. С середины 80-х годов прошлого столетия в СССР начался период перестройки, был выдвинут ряд инициатив «по совершенствованию социализма», придания ему человеческого облика; в новом политическом лексиконе появилось выражение «Больше демократии – больше социализма», и даже возник новый термин, прежде совершенно не употреблявшийся, – «правовое государство», вошедший в решения XIX Конференции КПСС (1986).

Взирая на историю столь трагичного для нашей страны ушедшего XX века, надо признать, что самыми крупными ее событиями были не только Первая и Вторая мировые войны и связанные с ними последующие изменения в социально-политической и экономической картине нашей планеты, но и не состоявшаяся, чудом не перешедшая в настоящую, еще одна война в биполярном мире, разделенном на политические и военные блоки. Фактически мир остановился на краю пропасти.

Не вдаваясь в причины такого развития событий – это задача для многих поколений историков будущего (а по мысли поэта, «грядущее на всё изменит взгляд» – Б.Л. Пастернак), – ограничимся лишь кратким описанием этих событий с точки зрения современника.

На исходе прошлого века, с начала 90-х годов, на огромных пространствах Центральной и Восточной Европы и бывшего Советского Союза неожиданно для большинства людей начался период крушения тоталитарных коммунистических режимов, не стало и «советской империи»; исчезли государства-сателлиты бывшего СССР в Европе, ряд государств,

[4] Хайек Ф.А. Пагубная самонадеянность. М., 1992. С. 100.

«строивших социализм» на других континентах. Таким образом закончилась «холодная война», державшая мир в своих тисках почти полвека.

Историческая предопределенность этих событий ныне уже ни у кого не вызывает сомнений. Несмотря на внешние признаки прочности тоталитарных государств, с их огромным военно-полицейским аппаратом, откровенно контролирующим и подавляющим гражданское общество и демократические институты, несмотря на пропагандируемую незыблемость политических основ, засилье официальных идеологических стереотипов в массовом сознании, ориентацию на многовековое устойчивое будущее («тысячелетний рейх», неизбежное в недалекой перспективе «коммунистическое общество всеобщего благополучия и счастья» и т.п.), – все эти государства рушатся в исторически краткие сроки.

Таким образом, в этих странах радикальным образом трансформировалась парадигма социального развития, сменил направление его вектор, изменились формы государственного устройства – то есть, появился ряд новых государств с иным общественным и государственным строем, в основе которого лежат политический плюрализм, свободная экономика, права и свободы человека.

В общественном сознании, безнадежно, казалось бы, искалеченном тоталитарной коммунистической идеологией, стала постепенно утверждаться принципиально новая иерархия социальных ценностей, известная всему цивилизованному миру:

- человек, его права и свободы;
- гражданское общество и присущие ему социальные институты;
- правовое государство, создаваемое и контролируемое гражданским обществом через демократические процедуры.

При этом важно подчеркнуть, что основным назначением государства, его обязанностью является признание, соблюдение и защита прав и свобод человека, обеспечение его свободного развития. Государство не должно быть

самодовлеющим, господствующим над обществом (народом) образованием, оно должно служить обществу.

Как нетрудно заметить, здесь приводятся важнейшие положения, составляющие содержание главы 1 «Основы конституционного строя» и главы 2 «Права и свободы человека и гражданина» Конституции Российской Федерации (1993), первой конституции нашей страны. Здесь нет оговорки: это действительно наша первая конституция, ибо прежние, принимавшиеся в 1918 – 1977 годы, только назывались конституциями, но по существу ими не были, представляя собой политические декларации, полные демагогической риторики, не имевшей фактически никакого значения, и не обеспеченные механизмом реализации, поскольку не было ни конституционного суда, ни конституционного судопроизводства, ни, естественно, законов о них (в «социалистическом праве» не было даже термина «конституционное судопроизводство»).

Приведенные выше положения Конституции Российской Федерации, которые, кстати, не могут быть изменены даже Парламентом Российской Федерации, Федеральным Собранием (Советом Федерации, Государственной Думой) – высшим представительным и законодательным органом страны, составляют правовой фундамент строительства нового российского демократического государства. Они отражают и новую парадигму социального развития российского общества – формирование провозглашенного в ст. 1 Конституции Российской Федерации демократического правового государства, что является целью и главной задачей современности.

Но прежде чем обратить исследовательский взгляд на новую эру в российской истории, основанную на новом Основном законе, следует проследить ее предварительный исторический путь, равный почти столетию, – от начала века до его 90-х годов.

Немного о давней истории

В начале 20 века, почти за десять лет до Первой мировой войны и за двенадцать лет до революций 1917 года, Россия стала правовым государством с высокоразвитой экономикой. Страна занимала одно из первых мест в Европе и мире, высокими темпами развивалась промышленность (подобные темпы впоследствии повторила только Япония в 50-х годах)[5], росла производительность сельского хозяйства (Россия служила «зерновым амбаром» всей Европы). Было введено обязательное начальное образование, открывались новые гимназии, реальные училища, университеты, процветали науки, литература, искусство. Российская империя была единственным государством со свободным золотовалютным обращением (то есть с устойчивой денежной системой).

Американский политолог, специалист по русской истории С.Коэн, отмечал, что в тот период страна «имела европейскую культуру и дипломатическую историю, империалистическое прошлое и значительный уровень индустриализации», была третьим по численности населения государством в мире, самой большой по территории континентальной державой мира[6]. В стране существовала либеральная многопартийная политическая система – с Парламентом (Государственной Думой), демократической системой правосудия, включающей суд присяжных, мировую юстицию, предварительное следствие, осуществляемое судебными следователями. В Европе того времени Россию именовали «судебная республика», имея в виду ее судебную систему.

---

[5] По последним данным, Россия лишь к 2020 году может выйти по экономическим показателям на уровень Мировой экономики. См. *«Мировая экономика: прогноз до 2020 года» (под редакцией академика А. Дынкина). М., 2007. С. 100.* Такова цена «успехов в строительстве социализма» в 20 веке.

[6] Коэн С. Бухарин. Политическая биография. 1888 – 1938. М., 1988. С. 160. См. также *Восленский М.С. Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М., 1991. С.499; и др.*

Огромное значение для последующего развития России как правового государства имел Манифест 17 октября 1905 года «Об усовершенствовании государственного порядка». Этот документ, имеющий конституционное значение, провозглашал «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов». Манифест устанавливал, что никакой закон не может «воспринять силу без одобрения Государственной Думы», каждый мог свободно избирать место жительства и занятие, приобретать и отчуждать имущество и беспрепятственно выезжать за пределы государства. Были разрешены все политические партии, объявлена амнистия всем политическим заключенным

Убедительным свидетельством демократического характера, либерализма российской парламентской системы является тот факт, что в Государственной Думе была большевистская фракция, представлявшая откровенно экстремистскую левую партию – Российскую социал-демократическую рабочую партию (большевиков) (РСДРП(б)). В своем составе РСДРП(б) имела так называемую Боевую организацию (БО), занимавшуюся «эксами» (то есть преступной деятельностью) для снабжения партии финансовыми средствами, которые добывались любыми путями, вплоть до совершения самых тяжких преступлений, включая убийства, разбои, вымогательства (ныне это называется бандитизмом), терроризм. Побеги из ссылки за границу были у революционеров в обыкновении. Нельзя при этом не упомянуть, что заключенных в тюрьмах дореволюционной России в начале 20 века было в 10 и более раз меньше, чем в советской стране, «государстве трудящихся». Такова инерция истории – и ныне наша страна занимает первое место в мире по количеству заключенных на 100 тысяч

жителей и многократно опережает (в 5 – 12 раз) по этому показателю страны Западной Европы[7].

После большевистского антиправительственного путча в октябре 1917 года, называемого «социалистической революцией» (напомним еще раз, что В.И. Ленин в то время назвал это событие «октябрьским переворотом», что, несомненно, ближе к истине, нежели введенное позднее, явно лживое и претенциозное, наименование «Великая Октябрьская социалистическая революция»), наступил период насильственного и полного разрушения многовековой российской государственности.

В стране по инерции еще продолжались процессы, направленные на формирование демократической Российской республики. После выборов Учредительного собрания (12 ноября 1917 года), призванного определить пути будущего развития страны, шла подготовка к началу работы этого всенародно избранного органа. Однако поскольку большевики выборы проиграли, новая советская власть приступила к реализации замыслов по установлению «диктатуры пролетариата», а фактически – своей собственной диктатуры. Как известно, сразу же Октябрьским переворотом, буквально через два дня – 10 ноября (28 октября), В.И. Ленин подписал декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР «О печати», по которому были закрыты все оппозиционные издания, все газеты, кроме большивистских. (Напомним, что еще в «Манифесте об усовершенствовании государственного порядка» от 17 октября 1905 года была предусмотрена свобода печати.) При этом в декрете было обещано, что, «как только новый порядок упрочится, всякие административные воздействия на печать будут прекращены, для нее будет установлена полная свобода в пределах ответственности перед судом».

---

[7] Гилинский Я.И. Криминология. СПб., 2002, С. 58, 63; Он же. Призонизация по-российски. – Отечественные записки, № 2, 2003. С. 438 – 439; Тюремное население России и других стран. Проблемы и тенденции. М., 2003. С. 26; Кристи Н. Удобное количество преступлений. М. 2006. С. 78; Остроумов С.С. Преступность и ее причины в дореволюционной России. М., 1960. С. 222 – 223

Вопреки обещанию, немногим более чем через три месяца –10 февраля 1918 года – в соответствии с декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР «О борьбе с преступлениями против революции путем использования печати» советская цензура утвердилась окончательно, на многие десятилетия, вплоть до начала 90-х годов.

До Октябрьской революции большевистская партия, с характерной для нее демагогией, в своей программе (1903) обещала народу обеспечить в будущей российской демократической республике «самодержавие народа», то есть сосредоточение всей верховной государственной власти в руках законодательного собрания, составленного из народных представителей, неприкосновенность личности и жилища, неограниченную свободу слова, совести, печати, собраний, стачек, союзов; свободу передвижения и промыслов; уничтожение сословий и полную равноправность всех граждан независимо от пола, религии, расы, национальности; право каждого лица преследовать в обычном порядке перед судом присяжных всякого чиновника; отмену всех законов, стесняющих крестьянина в распоряжении его землей, и т.д.[8]

Кстати, вся так называемая Октябрьская «социалистическая» революция проходила, как известно, под откровенно лживыми, демагогическими лозунгами: «Мир – народам», «Фабрики – рабочим», «Земля – крестьянам», «Вся власть – советам», которые фактически никогда не были реализованы.

Все это закончилось еще одной преступной акцией большевистской власти – разгоном Учредительного собрания 5 января 1918 года, после чего разрушение российской государственности подошло к финалу: началась гражданская война.

[8] Программа Российской социал-демократической рабочей партии (принята на 2 съезде РСДРП в 1903 г.); КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. М., 1983. С. 100.

Одной из главных целей советской власти был провозглашенный В.И. Лениным в период подготовки Октябрьской революции «слом государственной машины», включающий, естественно, уничтожение существующей системы правосудия. Советская власть, писал В.И. Ленин, «сразу отдала суд на слом», поскольку «безусловной обязанностью пролетарской революции было совершенно уничтожить, смести до снования весь старый суд»[9].

Принятые Советской властью, Советом Народных Комиссаров РСФСР в 1917 – 1918 годах. «Декрет о суде № 1», «Декрет о суде № 2» и «Декрет о суде № 3» ликвидировали всю судебную систему, прежние суды перестали существовать, были отменены все законы российского государства, введены так называемые народные суды, революционные трибуналы и «революционные военные трибуналы», осуществляющее «революционное право» на основании обращений, призывов, указаний большевистской партии[10].

Характерной чертой, выявляющей сущность этого «революционного права», стало введение постановлением Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета РСФСР от 5 сентября 1918 года по инициативе В.И. Ленина концентрационных лагерей, в которые (без суда) направлялись «представители враждебных классов». Это был прообраз будущего ГУЛАГА и фашистских концлагерей.

4 июля 1918 года, на 5 Всероссийском съезде Советов, была принята Конституция РСФСР, но, как и последующие советские конституции, это был большевистский пропагандистский документ, не имевший реального правового значения и, напротив, отвергавший идеи правового государства и принцип разделения властей.

---

[9] Ленин В.И. Полн.собр.соч. Т.36. С. 162 – 163.

[10] Декрет СНК РСФСР «О революционных трибуналах» (принят 4 мая 1918 г.); Положение о революционных военных трибуналах (утверждено декретом ВЦИК РСФСР 20 ноября 1919 г.).

Основной задачей новой Конституции РСФСР было «установление диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства в целях полного подавления буржуазии», то есть всевластия большевиков за ширмой советской власти.

В условиях начавшейся гражданской войны о законности и правосудии не могло быть и речи. Огромная страна оказалась в состоянии нравственного и правового одичания, где законы были заменены декретами-постановлениями государственной власти по самым разнообразным вопросам.

Новое право – совокупность законов новой власти

(правовой нигилизм власти)

В правовом государстве, отмечалось в Концепции судебной реформы в Российской Федерации, наряду с другими его признаками существует иерархия законов, которая заключается в установлении верховенства Конституции государства над другими законами и нормативными правовыми актами и определении правил их подчиненности.

В советском государстве господствовало нормативистское определение права, стиравшее всякие различия между собственно правом и законом. Большевистская власть считала свои декреты средством политики, оставляя в стороне значение права и законов как средства отражения общечеловеческих ценностей. Следует отметить, что право представляет собой более высокую категорию, нежели закон[11].) На эту тему афористично высказался В.И. Ленин: «Закон – есть мера политическая, есть политика» – и никакого упоминания о праве.

Но после окончания гражданской войны, естественно, возникла проблема создания советских законов, призванных легитимизировать новую власть. В 1922 году были приняты общие уголовный, уголовно-

[11] Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992. С.39 – 40.

процессуальный и гражданский кодексы, в 1923 году – уголовно-процессуальные и гражданские процессуальные кодексы союзных республик, входящих в образованный 30 декабря 1922 года Союз Советских Социалистических Республик. Кстати, в подготовке первого советского Уголовного кодекса (1922) принимал участие В.И. Ленин, и, как нетрудно догадаться, ему принадлежит инициатива ввести самые строгие наказания для «классовых врагов» (вплоть до расстрела, высылки за границу и предложения «добавить расстрел за неразрешенное возвращение из-за границы»). Эти идеи В.И. Ленина изложены в его письмах наркому юстиции Д. Курскому[12]. Так началась эпоха создания «нового социалистического права высшего типа».

Не будем подробно анализировать эти псевдоправовые феномены. Тем не менее, необходимо, отметить, что они не имели ничего общего с общепринятыми правовыми идеями и принципами, достижениями правовой мысли того времени. Россия (с 30 декабря 1922 года – Советский Союз) оказалась надолго, на многие десятилетия, исключенной из процесса развития правовой науки в Европе и мире, а судебная система страны была представлена псевдосудебными структурами, правоохранительными органами, полностью подчиненными правящему режиму и включенными в механизм реализации диктатуры коммунистической партии (точнее, ее несменяемых лидеров), для которой государственные органы, судебные учреждения были не более чем инструментами, посредством которых осуществлялась ее безграничная власть. Страна влеклась по пути правового регресса. Правовая наука оказалась зажатой в тиски официальной идеологи и формально-догматического толкования действующих, во многом неправовых, законов. Удручающую картину правовой дикости, в которой пребывала наша страна, можно увидеть из содержания тех законов, которые принимались начиная с 1917 года. Каждый из них основывался на так называемом

[12] Латышев А.Г. Рассекреченный Ленин. М., 1996. С.26 – 27, 210 – 211.

классовом подходе: в расчет брались только «интересы рабочего класса», «трудящихся», позднее «советского народа».

Право прямо объявлялось инструментом построения нового общества. Характерно, что в «социалистическим праве» основой была ориентация на принуждение (по В.И. Ленину, «право – ничто без аппарата, способного к принуждению нормам права») и полное отрицание интересов отдельной личности, тем более ее частного интереса (как писал В.И. Ленин, «мы ничего частного не признаем»).

Само право интерпретировалось лишь как совокупность норм, установленных социалистическим государством и обеспечиваемых государственным принуждением. В определении права не было ни слова о том, что оно должно быть воплощением социальной справедливости и, прежде всего, отвечать интересам защиты человека, воплощать в себе общий интерес, быть позитивно действующим социальным регулятором, воспринимаемым обществом как необходимый и полезный для всех элемент социального бытия (еще за 500 лет до нашей эры в Древней Греции был известен принцип, сформулированный афинским архонтом Солоном – «законы настолько совершенны, насколько люди готовы их соблюдать»).

В 20-х годах советское государство даже отказалось от таких основополагающих правовых понятий, как преступление и наказание.

В Уголовном кодексе РСФСР 1926 года (ст. 6) не говорилось о преступлении – говорилось об «общественно-опасном действии или бездействии, направленном против Советского строя или нарушающем правопорядок, установленный Рабоче-крестьянской властью на переходный к коммунистическому строю период времени». Круг таких деяний был фактически не ограничен законом, поскольку Уголовный кодекс предусматривал так называемую аналогию (ст. 16) - это означало, что, если то или иное общественно-опасное действие или бездействие прямо не предусмотрено УК, ответственность за него определяется «применительно к

тем статьям кодекса, которые предусматривают наиболее сходные по роду преступления». Так, крестьяне, не сдавшие хлеб государству, привлекались за спекуляцию (еще одно преступление, выдуманное большевиками в условиях вечного дефицита товаров первой необходимости), то есть за скупку и перепродажу товаров в целях наживы (иначе говоря, получения прибыли).

Вместо наказания вводились так называемые меры социальной защиты. Они применялись не только к совершившим «общественно-опасное деяние», но и к «представляющим опасность по своей связи с преступной средой или по своей прошлой деятельности». «Меры социальной защиты» могли применяться к лицам, «признанным социально-опасными, независимо от привлечения их к судебной ответственности», даже в случаях, «когда они по обвинению в совершении определенного преступления будут судом оправданы».

В феврале 1923 года в секретном циркуляре ОГПУ были подробно перечислены элементы общества, обреченные на искоренение и физическое истребление – политические партии и организации; сотрудники царских учреждений; тайные враги советского режима – «все бывшие члены дореволюционных политических партий, …все бывшие представители старой аристократии и дворянства, …все националисты любых оттенков, …все сотрудники бывшего Министерства внутренних дел, …все судьи, …все следователи, все без исключения офицеры и унтер-офицеры, …все религиозные деятели, …все богатые крестьяне, … все иностранцы, …все лица, имеющие родственников и знакомых заграницей, …все ученые и специалисты старой школы, чья политическая ориентация не выяснена до сего дня, … все лица, раннее подозреваемые или осужденные за контрабанду, шпионаж и т.д.»[13].

В 1927 году высшим органом государственной власти – Центральным Исполнительным Комитетом СССР (ЦИК СССР) – было принято «Положение

о преступлениях государственных», ставшее главой 1-й особенной части УК РСФСР 1926 года; данная глава «Контрреволюционные преступления» включала статьи от 58-1 до 58-14. Контрреволюционным преступлением признавалось «всякое действие, направленное к свержению, подрыву или ослаблению власти рабоче-крестьянских советов, …рабоче-крестьянских правительств …или к подрыву или ослаблению внешней безопасности Союза ССР и основных хозяйственных, политических и национальных завоеваний пролетарской революции», а кроме того, «такие же действия, когда они направлены на всякое другое государство трудящихся, хотя бы и не входящее в Союз ССР». Сюда относились преступления от «измены Родине», «побега за границу», «отказа вернуться в пределы СССР» (лица, признанные виновными в этом, объявлялись вне закона как изменники Родине, что означало расстрел через 24 часа после удостоверения личности и сопровождались конфискацией всего имущества), «контрреволюционного вредительства, диверсии, саботажа» до «недонесения о контрреволюционном преступлении» и «контрреволюционной пропаганды или агитации». За эти действия могли привлекаться к ответственности и члены семьи «преступника», совместно с ним проживающие или находящиеся на его иждивении.

Раннесоветский уголовно-процессуальный закон – УПК РСФСР 1923 года – полностью отказался от правовых основ Устава уголовного судопроизводства 1864 года и уже с начала 30-х годов превратился, по существу, в инструкцию по реализации карательной политики государства. Роль суда была низведена до уровня оформителя приговора по представленному предварительным следствием уголовному делу, которое, в свою очередь, представляло собой не более чем, материалы, оформляющие допроцессуальную оперативно-розыскную деятельность, ставшую ядром, основой всего процесса «борьбы с преступностью», чаще мнимой, нежели реальной.

---

[13] Яковлев А.Н. Омут памяти. М., 2000. С. 90 – 91.

В 1934 и 1938 годах УПК РСФСР был дополнен главами тридцать 33-й (ст. 466 – 470) и 34-й (ст. 471 – 473) о так называемых контрреволюционных преступлениях (дела о террористических организациях и террористических актах против работников советской власти, контрреволюционном вредительстве и диверсиях). Следствие по таким делам должно было быть закончено в срок не более чем десять дней; обвинительное заключение вручалось обвиняемому за одни сутки до рассмотрения дела,; дела рассматривалось без участия сторон; кассационное обжалование приговора, как и ходатайство о помиловании, не допускалось; приговоры к высшей мере наказания приводились в исполнение немедленно по вынесении приговора.

В этот же период на основании постановления ЦИК СССР и Совета Народных Комиссаров СССР от 5 ноября 1934 года был издан приказ НКВД СССР № 00192 от 27 мая 1935 года, которым вводилось внесудебное рассмотрение уголовных дел в отношении обвиняемых в совершении уголовных преступлений, а также задержанных за ведение антиобщественного образа жизни. Этим лицам в большинстве случаев инкриминировалась связь с преступными элементами, бродячий образ жизни, незанятость общественно-полезным трудом, пьянство, наличие приводов в органы внутренних дел, задержание в притонах, а также не всегда доказанные кражи и другие правонарушения. По многим делам обвинения основывались лишь на самопризнании, на показаниях лиц, содержавшихся в камерах вместе с обвиняемыми.

На основании ст. 35 УК РСФСР 1926 года эти лица признавались социально-вредными элементами (по ст. 6 Основных начал уголовного законодательства Союза СССР и союзных республик 1924 года они именовались социально-опасными), и их дела рассматривались особыми тройками НКВД-УНКВД, в которые входили их руководители, прокуроры республик, краев, областей, секретари крайкомов и обкомов ВКП(б). При НКВД СССР было создано Особое совещание, которому предоставлялось

право применять к лицам, признанным общественно опасными, меры уголовного наказания в виде ссылки, высылки и заключения в исправительно-трудовой лагерь.

Незадолго до этого постановлением ЦИК СССР и Совнаркома СССР от 27 октября 1934 года, все без исключения исправительно-трудовые учреждения были переданы из ведения народных комиссариатов юстиции союзных республик в ведение НКВД СССР, в Главное управление исправительно-трудовых лагерей (ГУЛАГ), созданное загодя, еще в 1929 году.

Таким образом, в пределах деятельности органов внутренних дел оказались практически все функции системы уголовной юстиции – от начала уголовного преследования (и даже более ранней – оперативно-розыскной деятельности), дознания, предварительного следствия до назначения и исполнения наказания (после отбытия наказания, если осужденный оставался живым, он, конечно, снова оказывался под наблюдением «органов»). Как можно видеть, в этой схеме нет места подлинному правосудию, весь процесс по делам, признаваемым важными, замыкается в рамках НКВД.

В это время «пария трудящихся», «ум, честь и совесть нашей эпохи» разрешила пытки – 10 января 1939 года на места был разослан циркуляр: «ЦК ВКП(б) считает, что метод физического воздействия должен применяться и впредь, в виде исключения, в отношении явных и неразоружившихся врагов народа как совершенно правильный и целесообразный метод». 20 января было разъяснено еще раз: «ЦК ВКП(б) доводит до сведения, что применение метода физического давления, который использует НКВД, было разрешено с 1937 года на основе согласия Ц. Комитетов Компартий (большевиков) всех республик»[14].

[14] Пашин С.А. Краткий очерк судебных реформ и революций в России. – Отечественные записки, 2003, № 2. С. 13. Здесь дается очень обстоятельный обзор законодательных актов того времени.

В 2007 году исполнилось 70 лет с начала нового всплеска сталинского террора – с выхода приказа Наркомата внутренних дел № 00447 от 30 июля 1937 года по репрессированию бывших кулаков и «антисоветских элементов». Этому акту предшествовал ряд постановлений Политбюро ЦК ВКП(б), касавшихся утверждения персонального состава внесудебных «троек» по выявлению и проверке этих «элементов»; «тройки» выносили приговоры к расстрелу либо лишению свободы на длительные сроки. Репрессиям подвергали также жен и детей осужденных – по приказу НКВД № 00486 «Об операции по репрессированию жен и детей изменников Родины». По двум этим приказам НКВД арестовал более 1,5 млн человек, из которых 6800 приговорены к расстрелу[15].

Направлявшийся Сталиным через посредство НКВД трехлетний террор (1936 – 1939), сопровождаемый массовыми арестами и казнями, имел жестокие последствия. Было арестовано, по меньшей мере 7-8 млн. человек, примерно миллион из которых были расстреляны или умерли от бесчеловечного обращения. К концу 1939 года число заключенных в тюрьмах и концентрационных лагерях выросло до 9 млн. (по сравнению с 30 тыс. в 1928 году и 5 млн в 1933 – 1935 годах)[16].

Уголовное право, квинтэссенцией которого стало уголовная репрессия, стало при советской власти инструментом решения всех проблем – политических, социальных, экономических, хозяйственных и любых иных. Это убедительно подтверждается всей историей Советского государства. Отказ от ценностей, создаваемых веками, принятых в цивилизованном мире, разрушение устоев российской государственности, экономических, культурных, нравственных и религиозных основ социального бытия, естественно, привели к всеобщей дезорганизации, которая не была преодолена и после гражданской войны. Единственным доступным для

[15] Бовт Г. По приказу № 00447. – «Известия», 26 июля 2007, № 131.
[16] Коэн С. Бухарин. Политическая биография. 1888 – 1938. М., 1988. С. 407.

коммунистов образом действий было насилие и ложь, ставшие реальными инструментами создания «нового общества» на многие десятилетия, вплоть до краха всей этой системы.

Ранее отмечалось, что принятие в 1927 году ЦИК СССР «Положения о преступлениях государственных» (ст. 58^{1} – 58^{14} УК РСФСР) означало введение тотального политического контроля над обществом и страной на основе уголовной репрессии (напомним, что примерно в то же время, в 1929 году, был создан ГУЛАГ – Главное управление исправительно-трудовых лагерей Народного Комиссариата Внутренних Дел СССР как механизм реализации уголовных репрессий). Последующая индустриализации страны и коллективизация ее сельского хозяйства имели следствием падение промышленного и сельскохозяйственного производства, резкое снижение уровня жизни народа, голод и, как результат, рост преступности, в первую очередь имущественной (кражи). Это явилось итогом всеобщего отчуждения людей от собственности (в том числе земли), производителя от средств производства и плодов труда.

В этих условиях были приняты многие драконовские законы, направленные на «охрану социалистического государства рабочих и крестьян и установленного в нем правопорядка» (ст. 1 УК РСФСР), а фактически – против народа, его естественного права на собственность, свободный труд, распоряжение своими способностями, свободное распоряжение результатами труда, свободное перемещение, выбор места пребывания и жительства.

7 августа 1932 года было принято постановление ЦИК и СНК СССР «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперативов и укреплении общественной (социалистической) собственности» (известный как «закон о пяти колосках»). В соответствии с ним «люди, покушающиеся на общественную собственность, должны были быть рассматриваемы как враги народа и приговариваться к расстрелу с

конфискацией имущества или лишению свободы на десять лет»[17].»Закон о пяти колосках», конечно, не улучшил положения людей. Насильственная коллективизация привела к голоду, унесшему жизни от 3 до 7 млн человек («голодомор»). С этим законом из советского законодательства надолго (до 1955 года) исчезло понятие «мелкое хищение» (бывшая ст. 162-е УК РСФСР) и любая мелкая кража наказывалась длительным лишением свободы. Закон от 7 августа 1932 года ввел уголовную ответственность за новый вид преступления – «посягательство на социалистическую собственность».

Вслед за этим постановлением ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1935 года «О мерах борьбы с преступностью несовершеннолетних» «в целях быстрейшей ликвидации преступности среди несовершеннолетних» уголовная ответственность вводилась с двенадцатилетнего возраста «с применением всех мер уголовного наказания». Драконовские меры распространились и на детей.

Весьма показательна также бессмысленная «эпопея» по борьбе за качество продукции уголовно-правовыми и административными средствами – ведь совершенно ясно, что эта проблема имеет экономический характер и решается действием известного всему миру механизма конкуренции в сфере производства и потребления товаров и услуг. В 30-е годы в результате тотального огосударствления экономики, всей сферы производства и распределения, полного исчезновения конкуренции в условиях «планового народного хозяйства» и дефицита резко снизилось качество продукции. 10 февраля 1934 года был принят закон, устанавливающий уголовную ответственность за реализацию торговыми предприятиями недоброкачественной продукции. Однако стало очевидно, что корень зла находится не в сфере распределения, а в сфере производства, и 16 ноября 1940 года был принят указ Президиума Верховного Совета СССР «Об уголовной ответственности за выпуск недоброкачественной или некомплектной

[17]Собрание законодательства СССР, 1932, № 62. Ст. 360.

продукции». По этому указу (он вошел в УК РСФСР 1926 года статьей 128-а) директора, главные инженеры и начальники отделов технического контроля промышленных предприятий наказывались за выпуск недоброкачественной или некомплектной продукции «как за противогосударственное преступление, равносильное вредительству, тюремным заключением сроком от 5 до 8 лет».

Аналогичная норма вошла и в Уголовный кодекс 1960 года в виде статьи 152 – «Выпуск недоброкачественной, нестандартной или некомплектной продукции» (мера наказания – до 3 лет лишения свободы). Наряду с этим по УК РСФСР 1960 года существовала и уголовная ответственность за выпуск в продажу недоброкачественных, нестандартных и некомплектных товаров (ст. 157).

Позднее, в период брежневского «застоя», была объявлена «пятилетка качества», в период перестройки вводилась система государственной приемки промышленной продукции (подобная той, какая существовала на предприятиях оборонной промышленности и иных предприятиях, выпускающих продукцию военного назначения), однако решение этой проблемы в условиях нерыночной экономики было невозможно в принципе.

Здесь же уместно отметить, что в условиях «социалистической плановой экономики» из сферы производства под угрозой уголовной или административной ответственности были последовательно и полностью вытеснены мелкие частные производители сельскохозяйственной и промышленной продукции. Точно так же была полностью уничтожена частная торговля, в том числе мелкая, – наиболее гибкий и достаточно конкурентоспособный элемент системы распределения.

Борьба с частниками («мешочниками») началась уже 22 июля 1918 года, когда Совет Народных Комиссаров РСФСР издал декрет «О спекуляции», установивший уголовную ответственность за сбыт, скупку, хранение с целью сбыта продуктов питания и предметов массового потребления (к спекуляции приравнивался отказ крестьян от сдачи хлеба государству). Эта норма была

включена во все Уголовные кодексы РСФСР (1922, 1926, 1960 годов), причем состав данного преступления всегда рассматривался как скупка и перепродажа частными лицами товаров с целью наживы, иными словами – прибыли (как будто возможна торговля без получения прибыли; с точки зрения такого подхода ныне вся страна с приватизацией торговли, с появлением множества негосударственных торговых предприятий наводнена спекулянтами).

За спекуляцию же валютой (ст. 88 УК РСФСР – «Нарушение правил о валютных операциях») коммунистическая власть, относящая это преступление в раздел государственных, даже расстреливала людей. Хрущев ввел расстрел для «валютчиков» «задним числом», после совершения преступления (известное дело Рокотова, Файбишенко и других), создав прецедент, ранее неизвестный праву ни одной страны в мире.

Далее, уголовными преступлениями являлись не регулируемые прямыми указаниями или разрешениями «директивных инстанций» (так на коммунистическом новоязе обозначались партийные органы) продажа, обмен и отпуск оборудования и материалов предприятиями. Указом Президиума Верховного Совета СССР от 10 февраля 1941 года «О запрещении продажи, обмена и отпуска на сторону оборудования и материалов» («фондируемых оборудования и материалов») означенные действия признавались «равносильными расхищению социалистической собственности» и наказывались тюремным заключением от 2 до 5 лет.

Антинародный характер коммунистического тоталитарного режима особенно ярко проявился в таком антирабочем законе, как закон об уголовной ответственности рабочих и служащих за самовольный уход с предприятий и учреждений и за прогул без уважительных причин, и антикрестьянском законе об уголовной ответственности колхозников за невыработку минимума трудодней (напомним, что колхозники и жители сельской местности вообще не имели паспортов и не могли покидать место жительства). К самовольному

уходу приравнивался и переход на другие предприятия, а прогулом считалось опоздание на работу на 20 минут. За эти псевдопреступления было также предусмотрено лишение свободы.

Появились новые термины – «летуны» и «прогульщики», и приказом Наркомата юстиции СССР № 87 от 29 июля 1940 года, обращенным к судам (тогда судами руководил НКВД СССР), предписывалось не допускать «либеральное отношение к летунам и прогульщикам, выражающееся в применении мягких мер наказания» и было предписано навести «на предприятиях и в учреждениях большевистскую дисциплину»[18].

Картину полного бесправия в стране под знаменем «укрепления социалистической законности» дополняет тот факт, что даже задача ликвидации безграмотности[19] решалась с помощью уголовно-правовых средств – уголовному преследованию подлежали не только те, кто препятствовал посещению курсов по ликвидации безграмотности, но и те, кто не желал или не мог учиться. Существовала также уголовная ответственность, введенная по указу Президиума Верховного Совета СССР от 28 декабря 1940 г., для учащихся ремесленных, железнодорожных училищ и школ фабрично-заводского обучения за самовольный уход из училища (школы) и за нарушение школьной дисциплины, повлекшее исключение из училища (школы); наказывалось это лишением свободы на срок до 1 года.

---

[18] Ответственность за прогул и самовольный уход с предприятий и учреждений. М., 1943. С. 7; Указ Президиума Верховного Совета СССР «О переходе на восьмичасовой рабочий день, на семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений» от 26 июня 1940 г. действовал до 25 апреля 1956 года и был отменен лишь после 20 съезда КПСС, рассмотревшего вопрос «О культе личности и его последствиях».

[19] Безграмотность значительной части населения в послереволюционной России явилась результатом революции, гражданской войны и ее последствий. В 1897 году население Российской Империи отличалось достаточно высоким для того времени уровнем грамотности – около 1/3 населения. Эти данные об уровне грамотности по переписи населения 1897 года приводятся в статье В.И. Ленина «Странички из дневника». Грамотность населения в нашей стране в возрасте 9 – 49 лет составляла в 1920 году более 44%, а в 1926 году – 56,6%. Люди, дожившие до 49 лет получили образование в основном

Ухудшением демографической ситуации в стране в предвоенные годы было обусловлено введение уголовной ответственности за производство аборта, – и для тех, кто его сделал, и для тех, кому его сделали.

Постоянно ухудшающаяся ситуация с производством зерна и обеспечением населения хлебом и хлебопродуктами имела следствием введение уголовной ответственности за скупку хлеба и хлебопродуктов на корм скоту и птице.

Существовала уголовная ответственность за нарушения паспортного режима (проживание без прописки в органах милиции), бродяжничество и попрошайничество. Была введена ответственность за так называемое тунеядство, то есть «уклонение от общественно-полезного труда и ведение паразитического образа жизни», – в добавление к Указу Верховного Совета СССР от 2 июня 1948 года «О выселении в отдаленные районы лиц, злостно уклоняющихся от трудовой деятельности в сельском хозяйстве и ведущих антиобщественный, паразитический образ жизни» (по этим «законам» был арестован, сидел в тюрьме и был сослан на 2 года в северные районы страны поэт, будущий лауреат Нобелевской премии по литературе И.А.Бродский) и т.д.

Наконец, (в наше время это может показаться невероятным), незадолго до перестройки была установлена уголовная ответственность за преподавание карате (столь модного ныне вида спорта), предусматривающая наказание в виде лишения свободы до 5 лет с конфискацией имущества (ст. 219^1 УК РСФСР).

Подобный же антиправовой характер имело и гражданское законодательство. В последнем Гражданском кодексе, действовавшем в предреформенный период (ГК РСФСР 1964 года), в ст. 1 в качестве задачи гражданского законодательства определялось регулирование имущественных

до Октябрьской революции. См.: *Рукавишников В.О. Население города. М, 1990. С. 132; Итоги Всероссийской переписи населения 1970 года. М.,Т.3. С.570.*

и личных неимущественных отношений «в целях создания материально-технической базы коммунизма и все более полного удовлетворения материальных и духовных потребностей граждан». Здесь же указывалось: «Основой имущественных отношений в советском обществе является социалистическая система хозяйства и социалистическая собственность на средства производства».

Даже Кодекс законов о браке, семье и опеке (утвержденный Всероссийским Центральным Исполнительным Комитетом РСФСР 19 ноября 1926 года) был принят «в целях урегулирования правовых отношений, вытекающих из брака, семьи и опеки на основе нового революционного быта», а регистрация брака устанавливалась прежде всего «в интересах государственных и общественных» и лишь затем «в целях охраны личных и имущественных прав и интересов супругов и детей» (ст. 1).

Таким образом, «советское социалистическое право» представляло собой не просто «совокупность норм, установленных государством» (как следует из общепринятого определения права), а целый комплекс неправовых законов, демагогически декларирующих направленность на обеспечение интересов народа, но глубоко антинародных по существу.

Среди множества лживых деклараций, сопровождавших всю деятельность коммунистической партии на всех этапах ее истории, особое место занимает лозунг «Народ и партия едины» (шутники добавляли: «Различны только магазины», имея в виду «иерархическую» систему снабжения товарами от Москвы до самых до окраин, различную для руководящих партработников и остального люда). Однако перед законом и судом коммунисты были «более равны», чем некоммунисты. Общепринятый во всем цивилизованном мире принцип равенства перед законом и судом длительное время не распространялся на членов партии. Если коммунист совершал преступление, его привлекали к партийной ответственности по Уставу КПСС, а потом либо исключали из партии и отдавали под суд, либо

ограничивалась партийным взысканием. Члены партии не могли находиться в советской тюрьме, но бывших коммунистов там сидело предостаточно (впрочем, это уже другая тема).

Сейчас мало осталось людей, сотрудников правоохранительных органов, которые помнят, что прокурор давал санкцию на арест члена партии лишь при наличии визы первого секретаря райкома, горкома, обкома партии (в соответствии с партийной иерархией) на втором экземпляре постановления об аресте.

Конечно, самым страшным наказанием было исключение из партии – человек не только оставался наедине с правоохранительными органами и судом, но и терял все преимущества, связанные с прежним статусом. Это было в какой-то мере сродни старому уголовному наказанию – «лишение всех прав состояния», то есть права принадлежности к определенному сословию (дворянству, купеческой гильдии и пр.). К этому надо добавить, что, поскольку все судьи были членами партии и подчинялись в первую очередь партийной дисциплине, рассчитывать на снисхождение к отступнику от норм «партийного» права не приходилось, тем более что от судей требовали проведения «показательных» процессов, и именно такие процессы были мерой оценки для деятельности судьи.

Суд и правосудие при социализме

В свое время в Манифесте коммунистической партии К. Маркс и Ф. Энгельс утверждали, что деятельность юриста всегда считалась почетной, и на нее смотрели «с благоговейным трепетом». Коммунистический режим опроверг своих основоположников – никогда в человеческой истории юриспруденция не низводилась до того положения, в каком она оказалась при «победившем социализме».

В Концепции судебной реформы в Российской Федерации было совершенно верно отмечено, что до сих пор еще не осознается «в полной

мере, какое безжалостное и чуждое интересам людей правосудие получили мы от тоталитарного режима». Действительно, суд не пользовался властью, но власть бесконтрольно пользовалась судом, и антидемократический режим, в том числе под видом правосудия, был проводником командно-административной системы руководства страной[20] (нельзя при этом не вспомнить прокурора СССР академика А.Я. Вышинского[G.S.1]).

Как известно после Первого съезда советских писателей (1934) за последними закрепился ставший привычным «титул» – «инженеры человеческих душ». Говоря в подобном стиле о советских юристах, следовало бы сказать, что они выступали преимущественно как представители репрессивных органов, подчас освещая судебным ритуалом предрешенную расправу[21].

Советское правосудие практически не продуцировало оправдательных приговоров – можно было всю жизнь посвятить профессии юриста и не увидеть ни одного оправданного судом. Ничтожно мало их и сейчас – в пределах 1%. Только вечно критикуемые суды присяжных выносят оправдательные приговоры чаще – в пределах 10% и более. Но все дело в том, что из миллионов уголовных дел, рассматриваемых судами, на долю судов присяжных ежегодно приходится 600. В математике это называется исчезающе малой величиной. Поэтому приходится констатировать, что реализация Концепции судебной реформы в Российской Федерации на протяжении ряда лет сталкивается с препятствиями как видимыми, так и – еще более – невидимыми[22].

---

[20] Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М., 1992. С. 8

[21] Там же. С. 8

[22] См., например, *Эпоха Ельцина. Очерк политической истории. М., 2001. С. 390 – 392; Золотухин. Превратности судьбы судебной реформы // Между прошлым и будущим. М., 1999. С. 309 – 323; Пашин С.А. Судебная реформа и суд присяжных // Там же. С.324 – 351; Он же. Краткий очерк судебных реформ и революций в России. – Отечественные записк,. № ,. 2003. С. 161 – 182; Морщакова Т.Г. На пол пути к правосудию. – Там же. С. 53 – 59; Краснов М.А. Совесть пробуждается. – Там же. С.106 – 116; и др.*

Ранее отмечалось, что все советские конституции – 1918, 1924, 1936 («сталинская конституция», подготовленная Н.И. Бухариным[23]), 1977 годов были не более чем политическими декларациями и неправовыми по сути документами. Никто в нашем государстве не почитал их за реальный источник права. Только в Конституции РФ 1993 года содержится указание (ст. 15 ч. 1), что она имеет прямое действие, применяется на всей территории Российской Федерации, а все законы и иные правовые акты не должны ей противоречить. В этом и состоит значение Конституции как основного закона.

В советские времена Конституция государства, а следом и все иные законы базировались на концепции «социалистического» права, которая проистекала из учения о диктатуре пролетариата, трактуемой как «ничем ни ограниченная, абсолютно никакими правами не стесненная и непосредственно на насилие опирающаяся власть»[24].

Беда была в том, что согласно «великому, всепобеждающему учению марксизма-ленинизма» было отринуто, отброшено за ненадобностью одно из величайших достижений человеческой мысли – классическая теория разделения властей, разработанная великими учеными-просветителями Ш. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, Д. Локком. Они сформулировали законы «социальной архитектуры», в соответствии с которыми устойчивыми и имеющими реальные перспективы в плане социального прогресса имеют лишь те общества, где государственная власть не исходит из одного центра (что казалось до определенного времени вполне естественным и разумным), а разделена натрое – власть законодательная, исполнительная и судебная. При этом каждая из ветвей власти самостоятельна, существует отдельно, выполняя только ей присущие функции. Именно такое государство, называемое правовым, представляет собой достаточно прочную конструкцию и обладает

---

[23] *Коэн С. Бухарин. Политическая биография. 1888 – 1938. М., 1988. С. 424 – 425*

[24] Это положение высказывалось Лениным В.И. много раз. См., например, Пролетарская революция и ренегат Каутский. Полн. собр. соч. Т. 38. С. 15

потенциалом развития гражданского общества – экономического, социального, правового развития. Что же касается государств с иным устройством власти (абсолютные монархии, позднее – тоталитарные режимы), то они рушатся, не задерживаясь надолго в истории.

Естественно, что в официальном советском обществоведении теория разделения властей обозначалась в терминах «так называемая теория», «буржуазная реакционная теория» и т.п.

Именно положения теории разделения властей стали конституционной основой нового Российского государства: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (ст. 10 Конституции РФ).

В советских конституциях деятельность судов в общем-то не отделялась от деятельности прокуратуры. То же и ныне: следуя этой «традиции» глава 7 – «Судебная власть» – Конституции Российской Федерации содержит ст. 29 о прокуратуре РФ, где излагаются структурные основы ее построения.

Такова инерция привычных представлений. Здесь же уместно отметить, что в современной отечественной юридической (и не только) литературе зачастую теория разделения властей либо недооценивается, либо не понимается, либо отвергается. Многие авторы по-прежнему включают в число правоохранительных органов и суды – носители судебной власти.

При освещении – как правовых, так и социологических – проблем судебной реформы в посттоталитарном государстве нельзя упускать из виду такой феномен, как социальная наследственность. Этим термином обозначают фактор, существенно влияющий на состояние общественного сознания, – бремя предшествующих представлений, в том числе находящихся в так называемой сфере ложного сознания.

Особое значение социальная наследственность имеет в тех случаях, когда общество, пройдя стадию наиболее радикальных преобразований, вступает в период стабилизации, утверждения новых взглядов на окружающий мир, перестройки мировосприятия. Влияние этого фактора усиливается, если предшествующие взгляды длительное время насаждались в доинформационном обществе, всвязи с чем социум был фактически не способен воспротивиться распространению самой циничной и беззастенчивой лжи, исходящей от правящего режима (речь, конечно, идет о существовании общества за «железным занавесом» в условиях тоталитарной системы, не знающей демократических принципов и ценностей).

Кто из серьезных и объективных исследователей возьмется утверждать, что период, начало которому положил упоминавшийся раннее декрет «О печати», подписанный В.И. Лениным на второй день после Октябрьского переворота, 28 октября 1917 года, и установивший цензуру; период, который завершился горбачевской перестройкой, а точнее, принятием 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации, установившей, что «цензура запрещается», – кто, повторим, осмелится утверждать, что этот период прошел бесследно для народного сознания?

На протяжении более чем трех четвертей века все социальные слои населения, изолированного от всего мира, подвергались тотальной идеологической обработке, от рождения до ухода в иной мир – в атеистическом обществе даже обряды крещения и отпевания были под запретом.

Несколько поколений советских людей (еще один выдуманный властью феномен: «новая историческая общность – советский народ» – вместо Гегелева гражданского общества), выросших в таких условиях, воспринимали их как вполне обычные и справедливые. Именно этим объясняется ностальгия по советскому прошлому в определенных социальных группах, готовность воспринять и поддержать авторитарные порядки, ориентация на лидеров,

похожих на «вождей» из ушедших времен. Общественное сознание, несмотря на все перемены, будет еще долго воспроизводить стереотипы прошлого и даже идеализировать его.

Судебная система и примыкающая к ней система правоохранительных органов, сформировавшаяся в советском государстве, не слишком изменились с течением времени. Если обратиться к новейшей истории нашей страны, к событиям не столь давним, то следует признать, что некоторая либерализация социально-политической и экономической жизни в 1953 – 1956 годы в период, известный как «хрущевская оттепель», не принесла значительных изменений судебной системы, ее структуры и функции. Начавшаяся в указанные годы «десталинизация», поворот в истории страны, связанный с решениями 20 съезда КПСС, как подтверждает дальнейшая история, стал прелюдией к разрушению всей советской системы в 1990 – 1993 годах.

В 1958 году были приняты «Основы законодательства о судоустройстве Союза ССР, союзных и автономных республик», а также «Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик», «Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик», «Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик» и «Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик», на их базе были приняты соответствующие законы в союзных республиках. Однако подспудный процесс разрушения административно-командной советской системы уже начался и привел к неизбежному, ныне всем известному результату.

На опыте нашей страны полностью подтвердился тезис, выдвинутый теоретиком права Р. Иерингом, – о разлагающем влиянии на народ, на его моральную силу несправедливых законов и дурных юридических учреждений[25].

[25] Иеринг Р. Борьба за право. М., 1901. С. 56 – 58.

Постепенное накопление отрицательного потенциала во всех сферах государственной и общественной жизни, формирование деструктивных тенденций, всеобъемлющая усугубляющаяся дезорганизация – все эти процессы, разумеется, не могли быть остановлены политическими или псевдоправовыми средствами. Во многом именно поэтому система, называемая Советским государством, была обречена с самого своего возникновения и не могла не прийти к полному коллапсу.

Шварц О.А.

ПРАВОВОЙ СТАТУС СУДЕЙ

Роль судебной власти и важность обеспечения адекватного статуса судей

Доктрина разделения властей зародилась как теория еще в политических и философских трактатах древности и оформилась в середине XVIII века в Англии, а затем в других странах Европы сложившись в концепцию существования трех раздельных и равных по значению ветвей государственной власти. Судебная власть воспринималась как независимый арбитр и гарант соблюдения установленных законом норм поведения.

В настоящее время, согласно *Отчету о мониторинге присоединения к Европейскому Союзу,* "судебная власть занимает уникальное место в демократическом обществе. Она призвана разрешать те споры, которые не могут быть или не должны быть оставлены на усмотрение политических властей или частных лиц. Она призвана поддерживать равенство всех перед Законом – и действительно делает это, а также защищает права личности и всех видов меньшинств от излишних проявлений мажоритаризма[G.S.2]…"[26]

Однако для исполнения столь важной государственной функции судьи, как носители судебной власти, должны быть наделены высоким статусом, обеспечивающим независимое и беспристрастное рассмотрение ими дел и защищающим судей от какого-либо вмешательства и давления извне. Такого рода статус гарантируется судьям во всех известных демократических государствах. К примеру, концепция судейской независимости и порядок ее обеспечения заложены в законодательствах таких европейских стран с континентальной системой права, как Германия, Франция, Нидерланды. По словам Президента Европейской Ассоциации судей, независимость судей (и восприятие этой независимости гражданами) является неотъемлемой частью легитимности судебной власти как гаранта прав и свобод человека. Право на независимого и беспристрастного судью, на справедливое и публичное судебное разбирательство является фундаментальным правом каждого жителя Европы (п. 1 ст.6 Европейской Конвенции по защите прав человека и основных свобод)[27]. Высокий статус судьи и гарантии его обеспечения традиционно закреплены и в законодательствах стран с англо-саксонской системой права, прежде всего Великобритании и США.

---

[26] Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence, Budapest and New York: Central European University Press (2001) 23.

27 The EAJ's President On The Interview Of The Italian Prime Minister About The Judges, Ljubljana, September 9th, 2003, http://www.iaj-uim.org/AEM/Italia090903.html.

Обеспечению статуса судей уделяется внимание и на межгосударственном уровне. Так, все международные организации, созданные после Второй мировой войны в целях установления обязательных для всех принципов развития и сотрудничества, а также обеспечения всеобщего уважения и соблюдения прав и свобод человека, в своих документах в той или иной степени предусматривают гарантии судейской независимости.

В развитие Всеобщей декларации прав человека и Международного пакта о гражданских и политических правах, которые, в частности, закрепляют такой принцип, как право каждого на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, в 1985 году ООН были приняты Основные принципы независимости судебных органов[28]. Указанные принципы были сформулированы в целях оказания помощи государствам-членам ООН в реализации задачи по обеспечению и развитию независимости судебной власти и должны учитываться и соблюдаться государствами в рамках их национальной правовой системы и на практике. В дальнейшем, в рамках движения ООН за укрепление судебных систем на международном уровне, был принят Бангалорский международный кодекс поведения судей, известный как Бангалорские принципы.[29] Указанные принципы были приняты в целях обеспечения «компетентности, независимости и беспристрастности судебных органов, что является необходимым для выполнения судами своей роли по поддержанию конституционализма и правопорядка».

В 1985 году Европейский Суд по правам человека по делу «Кэмпбелл и Фелл против Соединенного Королевства» (*Campbell and Fell vs. the United Kingdom*)[30] определил несколько факторов, которые следует принимать во внимание при оценке степени независимости судебной власти и судей в том или ином государстве и которые могут быть названы основополагающими элементами статуса судей: «…При определении того, может ли орган считаться независимым –от исполнительной власти и сторон по делу, − суд должен учитывать порядок назначения членов этого органа, срок их пребывания в должности, наличие гарантий защиты от внешнего давления и вопрос об имидже органа как независимого» (§ 78).

---

[28] См. Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов. Приняты в сентябрt 1985 года в Милане VII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 года № 40/32 и от 13 декабря 1985 года № 40/136. http://www.hri.ru/docs/?content=doc&id=55.

[29] См. Бангалорские принципы поведения судей, Утверждены на 41 пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 27 июля 2006 года. http://www.un.org/russian/documen/convents/bangalore_%20principles.pdf.

[30] *Cambell and Fell vs. United Kingdom*, 1985, 1 EHRR 252.

В результате многосторонней и двусторонней помощи Совета Европы в сфере, связанной с судебной практикой, и интенсивной реализации программ, назначенных к урегулированию проблем независимости системы правосудия, таких как невмешательство политической власти в деятельность судейского корпуса, риск коррупции при недостаточном финансировании вознаграждения судей, автономия судебной администрации, карьерный рост и статус судей (назначение, продвижение по службе, несменяемость, применение мер дисциплинарного воздействия, условия работы), защита от неуместного влияния, связи со средствами массовой информации, конфликт интересов, в 1998 году была принята Европейская Хартия о статусе судей[31]. Данная Хартия устанавливает требования по отбору и назначению судей, их карьерному росту, привлечению судей к ответственности, их вознаграждению и социальному пакету, а также по условиям прекращения их пребывания в должности; данные требования находятся в соответствии с принципом независимости судей. Согласно Хартии, «целью статуса судей является обеспечение компетентности, независимости и беспристрастности, которых каждый гражданин вправе ожидать от судебных инстанций и от каждого судьи, которому доверена защита его прав. Статус исключает возможность принятия и применения любых нормативных положений или процедур, способных поколебать доверие к их компетентности, независимости и беспристрастности».

Исторический экскурс

Российский суд с царских времен характеризовался подавлением независимости судейского корпуса для выгоды сил, стоящих у власти. Государство сводило деятельность судейского корпуса к чисто административным функциям, несмотря на законодательные гарантии независимости суда. Судебная реформа 1864 года заложила основы сильной и независимой судебной власти. Именно в этот период в России был учрежден суд присяжных для рассмотрения наиболее серьезных уголовных дел, разрешено открытое рассмотрение дел в суде, запрещено отстранение судей от должности и впервые судьям было позволено толковать законодательство и дополнять его в своей практической деятельности. Однако несколько громких политических убийств, при рассмотрении которых присяжные не нашли оснований для обвинения и вынесли оправдательный вердикт, завели реформу в тупик. Последовавшие вслед за этим контрреформы фактически свели на нет достижения судебной реформы 1864 года[32].

Коммунистическая идеология никогда не признавала теорию разделения властей, считая ее буржуазной выдумкой, вуалирующей классовую сущность эксплуататорского государства, либо утопической теорией, подрывающей «единство власти». Однако, поскольку ни одно государство не могло обойтись

[31] Европейская хартия о статусе судей, ноябрь 1998 г., denver.tic.lt/IxSitesUpload/Upload_LAT.LT/File/tarptautiniai_doc/european_charter/charte_RU.doc.
[32] См. М.Г. Коротких *Самодержавие и судебная реформа 1864 года в России.* Воронеж: Изд. Воронежского Университета, 1989; М.Казанцев *Суд присяжных в России.* Л.: Изд. Ленинградского Университета, 1991.

без такого специфического инструмента разрешения социальных конфликтов, каким исторически является суд, то и большевики, придя к власти, Декретом о суде № 1 от 22 ноября 1917 г. учредили на территории РСФСР, а затем и СССР систему судебных органов. Однако из-за культивировавшихся партией пренебрежения к регулятивным возможностям права, подмены правовых актов волевыми решениями суд изначально оказался низведенным до уровня обычного управленческого учреждения. В СССР никогда не было независимой, самостоятельной судебной власти. Все, что делалось судами, прокуратурой, органами дознания и следствия от имени государства, делалось по прямому указанию различных партийных комитетов. Признавая суд на словах вершиной пирамиды правосудия, на деле власть предержащая считала суд самым последним звеном карательно-репрессивной системы государства в цепи других, более эффективных и престижных, − КГБ, МВД, прокуратуры. Считалось, что у суда общая задача с этими органами − борьба с преступностью, он просто обязан ставить последнюю точку в этой борьбе, которая провозглашалась основной целью уголовной юстиции. В связи с этим «руководство» судами осуществлялось на всех без исключения уровнях − и чем ниже (особенно на уровне районных судов), тем чаще и практически по каждому судебному делу[33]. Назначение судей производилось лишь с одобрения партийных лидеров, срок пребывания судей в должности был короток (от 3 до 5 лет), и повторное назначение зависело прежде всего от политической лояльности. Зависимость судей от местной власти еще больше усиливало финансирование их деятельности из местных бюджетов.

Командный стиль по отношению к суду утвердился и в законодательстве более позднего времени, которое сейчас принято называть “эпохой застоя”. В соответствии с Конституцией СССР 1977 г. и Конституцией РСФСР 1978 г. судьи должны были отчитываться в своей работе перед органами, их избравшими, или перед избирателями (статья 152 Конституции СССР, статья 164 Конституции РСФСР). Прокуратура на основании закона о ней, принятого в 1979 г., координировала деятельность судов, а Министерство юстиции осуществляло организационное руководство ими (статьи 17, 19 Закона о судоустройстве РСФСР 1981 г.). В таких условиях суд был не в состоянии сохранять приличествующую его конституционному статусу независимость, тем более осуществлять какие-либо властные полномочия.

Позднесоветский период (1985−1990) характеризуется постепенным осознанием необходимости судебной реформы как части политики «перестройки». В тот период был принят ряд законов СССР, расширивших подведомственность судов, предусмотревших гарантии независимости судей, а также ответственность за неуважение к суду. Среди таких законодательных актов прежде всего хотелось бы отметить Закон СССР «О статусе судей в

[33] См: В.М. Савицкий “Российские суды получили реальную возможность контролировать исполнительную власть” // **Судебный контроль и права человека** (Материалы российско-британского семинара, Москва, 12−13 сентября 1994 г.). М.: “Права человека”, 1996. С. 46.

СССР» от 4 августа 1989 года[34]. Данным законом судьям гарантировались независимость, неприкосновенность и невмешательство в разрешение судебных дел, определялся порядок отбора кандидатов на должности судей, а также порядок их отзыва и досрочного освобождения, вводилась дисциплинарная ответственность судей. Кроме того, впервые судьям была дана возможность формировать органы судейского сообщества: конференции судей и квалификационные коллегии судей. Предусматривались и гарантии материального и социального обеспечения судей вплоть до предоставления им в 6-месячный срок благоустроенного жилого помещения в виде отдельной квартиры или дома. В целом появление такого закона можно оценить как значительный прогресс. По словам Председателя Совета судей Российской Федерации Ю.И. Сидоренко, принятие этого закона «стало первым реальным шагом на пути к независимости суда, где впервые были обозначены гарантии независимости судей. Раньше в советском законодательстве независимость лишь формально провозглашалась. Этим же законом также впервые были созданы органы судейского самоуправления − конференции судей и квалификационные коллегии судей, определены их полномочия. Причем квалификационные коллегии избирались самими судьями и только из судей»[35]. Впервые суду было придано самостоятельное положение в общей системе государственных органов. Однако понятия судебной власти как таковой и присущего ей особого статуса еще не было провозглашено и отражено в законодательстве.

Впоследствии, в 1991 году, еще до обретения Россией независимости, были приняты Законы «О Конституционном Суде РСФСР» и «Об арбитражном суде», предусматривавшие более высокие требования к кандидатам на судейские должности, иной порядок наделения судей полномочиями и основания их освобождения от полномочий. К примеру, Законом об арбитражном суде изначально в качестве требования к кандидатам в судьи был введен не менее чем 5-летний стаж работы по юридической специальности, в Законе содержался прямой запрет на запрос или получение указаний каких-либо органов или должностных лиц в связи с рассматриваемым делом, в качестве одного из оснований приостановления полномочий судьи рассматривалось изложение судьей в средствах массовой информации своей позиции по делу до принятия по этому делу решения судом). В отношении судей Конституционного Суда Закон о Конституционном Суде пошел еще дальше. Так, судьей Конституционного Суда мог стать лишь гражданин Российской Федерации, достигший возраста не менее 40 лет, с безупречной репутацией, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет,

[34] Ведомости СНД и ВС СССР, 1989, № 9. Ст. 223

[35] Ю.И. Сидоренко “Кто раскачивает лодку? Независимость судей – гарантия осуществления правосудия». − «Судья», декабрь 2004 г. (спецвыпуск).

обладающий признанной высокой квалификацией в области права. Впервые, данным Законом был введен запрет на политическую деятельность судей и их принадлежность к политическим партиям. Кроме того, изначально планировалось, что судьи судов общей юрисдикции и арбитражных судов будут создавать раздельные квалификационные коллегии.

Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» 1992 года

Только в 1991 году, в связи с определением Российской Федерацией своего суверенитета и началом широкомасштабных правовых реформ, Съездом народных депутатов РСФСР была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1991 г., где впервые появилось положение о том, что государственная власть в России основывается на принципе разделения властей. 24 октября 1991 г. Верховным Советом РСФСР была одобрена Концепция судебной реформы Российской Федерации. Указанная Концепция определила действия по проведению судебной реформы, ее основные элементы, в основном в сфере судоустройства и уголовного процесса, в том числе и в части разделения властей и независимости судей. Основной задачей судебной реформы было названо утверждение судебной власти в государственном механизме как самостоятельной и влиятельной силы, независимой в своей деятельности от законодательной и исполнительной ветвей власти и защищающей граждан от произвола последних.

Традиция советских времен оставила судейскую профессию в трудном положении, поэтому любая реформа, чтобы быть успешной, должна была включать в себя изменение статуса судей. Поэтому Концепция судебной реформы, разработкой которой занимались на тот момент наиболее известные и крупные ученые-юристы, среди которых достаточно назвать Т. Морщакову, С. Вицина, Ю. Стецовского, И. Михайловскую и руководителя группы экспертов, народного депутата РСФСР, адвоката Б. Золотухина, в качестве одного из основных направлений судебной реформы в России определила совершенствование системы гарантий независимости судей и подчинения их только закону, закрепление принципа их несменяемости[36].

Эти и многие другие положения Концепции, затрагивающие статус судей, были реализованы в принятом 26 июня 1992 года Законе Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»[37].

[36] См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации. Изд. Верховного совета Российской Федерации. М., 1992.
[37] Ведомости СНД и ВС РФ, 1992 г., № 30. Ст. 1792.

Именно в этом Законе, впервые после падения тоталитарного режима, в статье 1 был сформулирован принцип независимости судей, состоящий из двух неотделимых друг от друга компонентов, органически связанных между собой:
1) судьи независимы; 2) судьи подчиняются только закону; также безоговорочно предписывалось, что судьи «никому не подотчетны», то есть совершенно освобождаются от обязанности отчитываться перед кем бы то ни было по поводу рассмотренных или находящихся в их производстве дел, а также представлять такие дела для ознакомления иначе как в случаях и порядке, предусмотренных процессуальным законом (раньше они отчитывались перед органом их избравшим, или перед гражданами, и такая подотчетность, в числе других негативных факторов, превращала судейскую независимость в фикцию).

Кроме того, указанный Закон установил единый статус для всех судей Российской Федерации. Это единство не могло умаляться, а гарантии деятельности судей − подвергаться изъятиям под влиянием местных условий. На этапе перехода от тоталитарного общества к демократическому такого рода законодательная норма представляется крайне важной − с учетом имевшего место в советский период неограниченного местного влияния на судей. Не менее важным представляется и содержащийся в Законе запрет на принятие иных нормативных актов Российской Федерации и республик в составе Российской Федерации, которыми закрепленные Законом гарантии могут быть отменены или снижены.

Рассмотрим некоторые наиболее важные гарантии и принципы, закрепленные в Законе на тот момент, более подробно. Представленный ниже анализ первоначальной редакции Закона необходим в целях изучения его последующих изменений и их оценки.

Порядок замещения должности судьи. Важной гарантией независимости суда является порядок замещения должности судьи. Отбор судей должен быть свободен от политических мотивов и должен основываться на таком объективном критерии, как знание законов и опыт работы. Назначение судей не должно базироваться на политической ориентации кандидата. В статье 4 Закона о статусе судей сформулированы такие требования к кандидату на должность судьи, как гражданство Российской Федерации, достижение 25-летнего возраста и наличие высшего юридического образования. Однако в Законе подчеркивалось, что данное положение распространяется только на судей районных судов, в то время как судьей вышестоящего суда может быть гражданин Российской Федерации, достигший 30 лет и имеющий стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет, а судьей Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ – достигший 35 лет и имеющий стаж работы

по юридической профессии не менее 10 лет. (Следует отметить, что столь юный возраст для кандидатов в судьи не является исключительно российским нововведением. Этот подход свойствен странам континентального права, где выбор в большинстве случаев сделан в пользу карьерного судейского корпуса, в отличие от стран общего права, где судейская должность является венцом карьеры юриста.) Также кандидат в судьи должен был сдать квалификационный экзамен и не совершать порочащих его поступков.

Дополнительные требования к судьям, закрепленные в статье 3 Закона, состояли в следующем:

а) судья обязан неукоснительно соблюдать Конституцию РФ и другие законы;

б) судья при исполнении своих полномочий, а также во внеслужебных отношениях должен избегать всего, что могло бы умалить авторитет судебной власти, достоинство судьи или вызвать сомнения в его объективности, справедливости и беспристрастности. (Соблюдение судьей этических правил является не менее важным, чем формальное соблюдение требований законодательства, поскольку способствует укреплению авторитета судебной власти в глазах населения. Согласно «Основным принципам независимости судебных органов», принятым VII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями[38], лица, отобранные на судебные должности, должны иметь высокие моральные качества и стремления.) Вскоре после принятия Закона о статусе судей, Постановлением Совета судей Российской Федерации от 21 октября 1993 года был утвержден «Кодекс чести судьи Российской Федерации»[39], который, по меткому выражению председателя Ростовского областного суда В.Н. Ткачева явился актом, определившим «нравственный статус российских судей»[40]. Нарушение Кодекса подлежало рассмотрению квалификационными коллегиями судей, а совершение судьей поступка, позорящего честь и достоинство судьи, умаляющего авторитет судебной власти, могло привести к отставке судьи или к иным мерам, предусмотренным законодательством;

в) судья не вправе быть народным депутатом. Прежняя Конституция формулировала это требование ограничительно: «Судьи не могут быть депутатами Совета, которым они избираются» (часть 3 статьи 92). Такая формула позволяла судье, например, районного народного суда совмещать свою деятельность с обязанностями народного депутата, поскольку он не был избран российским парламентом, и практика знала такие случаи. Однако в силу провозглашенного Декларацией о государственном суверенитете РСФСР принципа разделения властей, впоследствии закрепленного и в новой Конституции, абсолютным стал запрет одному и тому же лицу совмещать обязанности судьи и депутата представительного органа любого уровня;

г) судья не должен принадлежать к политическим партиям и движениям. Ни один закон прежнего режима никогда не касался принадлежности каких-либо категорий служащих государственного аппарата, в частности судей, к политическим партиям и движениям.

---

[38] См. Основные принципы, касающиеся независимости судебных органов. Приняты в сентябре 1985 года в Милане VII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, одобрены резолюциями Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 года № 40/32 и от 13 декабря 1985 года № 40/136. http://www.hri.ru/docs/?content=doc&id=55.

[39] Кодекс чести судьи Российской Федерации. − Юридический вестник, 1993, № 23/49. стр. 12−13.

[40] http://www.vkks.ru/second.php?columnValue=5.

Поскольку в стране не было никаких других, кроме КПСС, официальных партий и движений, то регулирование политической ориентации государственных служащих достигалось следующим образом: карьеру мог сделать только тот, кто входил в пресловутую партийную номенклатуру, имевшую разные уровни и охватывавшую более 20 тысяч должностей, в том числе и все без исключения судейские. Именно номенклатура формировала в стране безликую и карманную, полностью зависимую от партаппарата судебную власть. Поэтому трудно переоценить важность предписания Закона, налагающего на судей запрет принадлежать к политическим партиям и движениям. Деполитизация судов есть непременное и обязательное условие их независимости;

д) судья не вправе заниматься предпринимательской деятельностью, а также совмещать работу в должности судьи с другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской, литературной и иной творческой деятельности. Это ограничение продиктовано тем, что всякая коммерческая деятельность мешает судье оставаться объективным и беспристрастным, ибо ставит его перед необходимостью руководствоваться, вольно или невольно, также и интересами того предприятия, где он занимается другой оплачиваемой работой, либо собственными интересами как предпринимателя. Впервые в таком виде в законе оказалась закреплена концепция конфликта интересов.

Согласно статье 5 Закона отбор кандидатов на должность судьи осуществляется на конкурсной основе. Любой гражданин Российской Федерации, имеющий высшее юридическое образование и достигший 25-летнего возраста, имеет право быть допущенным к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи. Каждый гражданин, отвечающий требованиям, предъявляемым к кандидату на должность судьи соответствующего суда, имеет право обратиться в квалификационную коллегию судей с заявлением о рекомендации на эту должность. Квалификационная коллегия судей в пределах своей компетенции рассматривает заявление лица, претендующего на соответствующую должность судьи, и с учетом результатов квалификационного экзамена дает заключение о рекомендации данного лица либо об отказе в ней. Таким образом, порядок отбора кандидатов и критерии отбора были впервые закреплены на законодательном уровне, а также впервые важная роль в отборе кандидатов на должности судей была отведена квалификационным коллегиям судей, полностью формируемым органами судейского сообщества из своих представителей. Полномочия квалификационных коллегий судей, в том числе в области отбора кандидатов на должность судьи, были установлены «Положением о квалификационных коллегиях судей», утвержденным постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 13 мая 1993 года № 4960-I.

Обеспечение срока пребывания судьи в должности. По Закону 1992 года независимость судей обеспечивалась также неограниченностью срока их полномочий (статья 11), несменяемостью судей (статья 14), их неприкосновенностью (статья 16) и рядом других гарантий. В целом судьям в целях эффективного обеспечения независимости необходим долгий срок полномочий, должны быть гарантированы адекватная оплата труда и пенсионное обеспечение. В таком же порядке судье необходима защита от вторжения в его личную автономию, включая защиту от критики, гражданский и уголовный иммунитет и защиту от произвольного отстранения от должности.

Обеспечение срока полномочий, при условии «должного поведения» судьи, является неотъемлемой частью гарантий независимости. Судьи, которые могут быть смещены с поста по прихоти законодательной или исполнительной власти, могут подвергаться влияниям и представать в общественном мнении как подверженные влияниям. Как основания, так и процедура отстранения судьи от должности должны устанавливаться законом. Законом о статусе судей была введена прежде неизвестная нашему праву норма о неограниченности их полномочий каким-либо сроком (статья 11). Над головами судей перестал висеть дамоклов меч очередных выборов, и предполагалось, что судья, принимая решение по конкретному делу, перестанет чувствовать себя заложником тех сил, которые через определенное время прямо или косвенно будут решать его судьбу.

Несменяемость судей. Впервые в Законе (статья 12) была задействована и такая мощная гарантия независимости судей, как их несменяемость, трактовавшаяся в советской литературе, вслед за В.И. Лениным, не иначе как лицемерный буржуазный принцип, призванный замаскировать классовый характер суда в эксплуататорском обществе. Смена судьей места работы или должности может состояться только с его согласия, причем согласие должно быть не вынужденным, а добровольным. Согласие необходимо на любое изменение должностного положения судьи, в том числе перевод его в суд другого района или области, в вышестоящий суд, на другую, хотя бы и более высоко оплачиваемую, должность. Это очень важно, поскольку продвижение по службе и даже дача индивидуальной оценки, способствующей этому, может стать средством наказания за деятельность в области судопроизводства или принимаемые судебные решения.

Хотя во многих странах бытует убеждение, что в судебной системе не должна иметь места концепция продвижения по службе, поскольку такая концепция может принудить судей к вынесению неправосудного решения для снискания славы и популярности, а разница в заработной плате между различными уровнями судейского корпуса также должна оставаться небольшой[41], тем не менее, как отмечает английский профессор Элиот применительно к Великобритании, «продвижения из судей низшего звена в окружное звено … достаточно часты. Таким же образом, можно продвинуться из частной практики или из судей окружного звена в высший суд. Будучи судьей высшего суда, можно надеяться на дальнейшее продвижение и членство в апелляционном суде либо назначение на должность председателя отделения. Часто высказываемое суждение − что если различия в заработной плате невелики, то и мотивация на продвижение по службе также крайне низка, − является неверным. Уважение и положение в обществе являются не менее эффективным толчком, чем заработок. Являясь судьей любого звена, вряд ли, особенно будучи амбициозным, можно удержаться от заглядывания через плечо на последствия

[41] Цитируется по Докладу Джонатана Т. Фрида Report of the Inter-American Legal Commitee of the Organization of American States *Improvement of the Administration of Justice Order in America: Protection and Guarantees for the Judges and Lawyers while Performing their Duties,* December, 13, 1994.

принятия определенных решений или тенденций в их принятии и их влияние на дальнейшую карьеру судьи»[42].

Таким образом, невозможно избежать создания карьерного судейского корпуса, однако малоприемлем любой «контроль исполнительной власти за ...переводом судей из одного суда в другой, либо с одного места в другое»[43]. Поэтому весьма положительным является тот факт, что качества судей, с целью дачи рекомендации на новое назначение, должны согласно Закону оцениваться квалификационными коллегиями, то есть органами, состоящими из коллег судей.

Другой гарантией несменяемости судей является запрет приостанавливать или прекращать их полномочия иначе как в порядке и по основаниям, закрепленным законом. Такие порядок и основания установлены статьями 13 и 14 Закона. К числу оснований приостановления полномочий могут быть отнесены как объективные (к примеру, признание судьи безвестно отсутствующим), так и субъективные обстоятельства (возбуждение уголовного дела в отношении судьи либо привлечение его в качестве обвиняемого, занятие деятельностью, не совместимой с должностью судьи). В число оснований для прекращения полномочий судьи входят подача судьей письменного заявления об отставке, смерть судьи, неспособность по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи, вступление в силу обвинительного приговора суда в отношении судьи.

Решение о приостановлении или прекращении полномочий судьи вправе принять только соответствующая квалификационная коллегия судей. Судья, полномочия которого приостановлены в связи с занятием им деятельностью, несовместимой с должностью судьи либо в связи с применением к нему принудительных мер медицинского характера или иного ограничения дееспособности, а также судья, которому отказано в приостановлении полномочий, мог обжаловать такое решение в Высшую квалификационную коллегию судей России в течение 1 месяца со дня получения копии решения. Решение Высшей квалификационной коллегии судей являлось окончательным и не подлежало дальнейшему обжалованию. Решение о прекращении судейских полномочий могло быть также в течение 1 месяца обжаловано непосредственно в Верховный Суд РФ. Приостановление полномочий судьи, за исключением случаев, когда в отношении судьи в качестве меры пресечения было избрано заключение под стражу, не влекло за собой

---

[42] *Independence of the Judiciary in the Commonwealth Countries: problems and proposals* Commonwealth Law Bulletin, October 1994, at 1435.

[43] Shimon Shetreet. *Judicial Independence: New Conceptual Dimensions and Contemporary Challenges*, in Shetreet and Deschenes, Judicial Independence: The Contemporary Debate, Martinus Nijhoff, Dordrecht, Boston, Lancaster, P. 590−681 (l985).

приостановления выплаты судье заработной платы или уменьшения ее размера, снижения уровня его материального и социального обеспечения и не лишало судью гарантий неприкосновенности, установленных Законом.

Закон также предоставил судьям право на почетную отставку. Таковой признается почетный уход или почетное удаление судьи с должности. За лицом, пребывающим в отставке, сохраняются звание судьи, гарантии личной неприкосновенности и принадлежность к судейскому сообществу. Каждый судья имеет право на отставку по собственному желанию независимо от возраста. Как разъяснил впоследствии Конституционный Суд РФ, независимость судьи обеспечивается, в том числе и правом судьи на почетную отставку, а сохранение за судьей, пребывающем в отставке, особого статуса дает основания для предъявления к судьям высоких требований и позволяет сохранять доверие к их компетентности, независимости и беспристрастности[44].

Судейский иммунитет. Одной из существенных гарантий независимости судей является их неприкосновенность, или иммунитет. Иммунитет судей также является неотъемлемым компонентом независимости судебной власти. Судьи должны иметь возможность вынести решение без опасения, что с какой-либо стороны последуют ответные меры или что после того, как решение будет вынесено и обосновано, кто-либо потребует его разъяснить. «Судейская неприкосновенность включает в себя... судейский индемнитет, то есть невозможность любых форм законного преследования судьи за мнения, выраженные им при выполнении своих должностных обязанностей... Но если судья в процессе судопроизводства выражает антиправовые убеждения, если он злонамеренно выносит противоправные решения, то он подлежит законному преследованию»[45]. Институт неприкосновенности ограждает от всяких посягательств прежде всего личность судьи. Но неприкосновенность была распространена также на его жилище и служебное помещение, используемые им транспорт и средства связи, его корреспонденцию, принадлежащие ему имущество и документы. Система правовых средств, обеспечивающих неприкосновенность судьи, предусмотрена в статье 16 Закона.

---

[44] Постановление Конституционного Суда РФ от 19 февраля 2002 года № 5-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 15 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации», статьи 2 Федерального закона от 21 июня 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и части 1 статьи 7 Федерального закона от 10 января 1996 года «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан – судей и судей в отставке». // Собрание законодательства РФ, 2002, № 10. Ст. 1015.

[45] В.А. Четвернин. Демократическое конституционное государство: введение в теорию. ИГПРАН, М., 1993. С. 112.

Согласно Закону судья не подлежал административной ответственности, и к нему не могла быть применена ни одна из мер административного взыскания (предупреждение, штраф и т.п.). Точно так же к судье было неприменимо ни одно из предусмотренных трудовым законодательством дисциплинарных взысканий (замечание, выговор и т.п.). Законом специально оговорен особый порядок привлечения судей к уголовной ответственности, и это понятно, поскольку речь идет о самой крайней форме отступления от принципа неприкосновенности судей. В принципе судья может нести в определенных случаях гражданскую и уголовную ответственность, но для него исключается всякая ответственность за мнения или решения, высказанные или принятые в ходе осуществления правосудия, если не будет установлено вступившим в законную силу приговором суда, что эти мнения или решения − результат преступного злоупотребления, нарушения запрета уголовного закона.

Уголовное дело в отношении судьи могло быть возбуждено только Генеральным прокурором РФ или лицом, исполняющим его обязанности, при наличии на то согласия соответствующей квалификационной коллегии судей. В постановлении Конституционного Суда РФ от 7 марта 1996 года № 6-П[46] отмечается, что установленное в пункте 3 статьи 16 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» правило о недопустимости возбуждения уголовного дела в отношении судьи без согласия на то квалификационной коллегии судей выступает одной из гарантий неприкосновенности судей. Дав согласие на возбуждение дела, квалификационная коллегия не устранялась от дальнейшего контроля за ходом расследования, ибо без ее согласия судья не мог быть подвергнут приводу, заключен под стражу, привлечен к участию в деле в качестве обвиняемого. Причем заключение судьи под стражу допускалось не иначе как с санкции Генерального прокурора или лица, исполняющего его обязанности, либо по решению суда. При отказе квалификационной коллегии дать согласие на производство в отношении судьи таких действий Генеральный прокурор был вправе обратиться по этому поводу в Высшую квалификационную коллегию судей. Уголовное дело в отношении судьи по требованию последнего, заявленному до начала судебного разбирательства, должно было рассматриваться именно Верховным Судом, а не иным судом. Это правило создало для судьи дополнительную гарантию вынесения ему законного, обоснованного и справедливого приговора.

Судья ни в коем случае не мог быть задержан, а равно принудительно доставлен в какой бы то ни было государственный орган в порядке

[46] Постановление Конституционного Суда РФ от 7 марта 1996 г. N 6-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 16 Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации" в связи с жалобами граждан Р.И.Мухаметшина и А.В.Барбаша" // Собрание законодательства РФ, 1996, № 14. Ст. 1549.

производства по делам об административных правонарушениях. Судья, задержанный по подозрению в совершении преступления, задержанный или доставленный в орган внутренних дел, другой государственный орган в порядке производства по делам об административных правонарушениях, по установлении его личности должен был быть немедленно освобожден.

Проникновение в жилище или служебное помещение судьи, в личный или используемый им транспорт, производство там досмотра, обыска или выемки, прослушивание его телефонных переговоров, личный досмотр и личный обыск судьи, а равно досмотр, изъятие и выемка его корреспонденции, принадлежащего ему имущества и документов производятся не иначе как на основании санкции соответствующего прокурора или судебного решения и только в связи с производством в отношении судьи уголовного дела.

Судейская неприкосновенность является не личной привилегией гражданина, занимающего должность судьи, а средством защиты публичных интересов, и прежде всего интересов правосудия. Оценивая данную гарантию, следует также учитывать особый режим судейской работы, повышенный профессиональный риск, наличие различных процессуальных и организационных средств контроля за законностью действий и решений судьи.

Органы судейского сообщества. Статья 7 Закона назвала формирование системы органов судейского сообщества одной из гарантий независимости судей, а в статьях 17 и 18 были закреплены порядок формирования и полномочия таких органов. Можно сказать, что Законом впервые было институционализировано судейское сообщество, включая создание органов судейского самоуправления и квалификационных коллегий судей в их составе, получивших полный контроль над отстранением судей от должности по установленным законом основаниям.

Статья 17 Закона закрепила создание органов судейского сообщества в целях выражения интересов судей как носителей судебной власти. Такими органами названы Всероссийский съезд судей, а в перерывах между съездами − Совет судей России, собрания судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, съезды (конференции) судей субъектов Федерации, а в перерывах между съездами (конференциями) – избираемые ими советы судей. К ведению органов судейского сообщества были отнесены: обсуждение вопросов судебной практики и совершенствования законодательства; общественная экспертиза проектов законов и иных нормативных актов, касающихся деятельности судов и статуса судей; рассмотрение актуальных проблем работы судов, их кадрового, ресурсного и организационного обеспечения, а также правового и социального положения судей; представление интересов

судей в государственных органах и общественных объединениях. Таким образом, судейскому сообществу было предоставлено право принимать участие в решении вопросов, касающихся обеспечения их деятельности, в том числе вопросов нормативного регулирования деятельности судов и статуса судей, и оказывать влияние на результат рассмотрения таких вопросов.

Вопросы отбора кандидатов на должности судей, присвоения судьям квалификационного класса, приостановления и прекращения их полномочий, а также обеспечения неприкосновенности судей решаются органами судейского общества через формируемые ими квалификационные коллегии судей.

Адекватная оплата труда судьи. В целях должного обеспечения независимости судей необходима адекватная их оплата труда. Как отмечалось на встрече председателей и членов судейских сообществ 20 стран Центральной и Восточной Европы, прошедшей по приглашению Ассоциации судей Венгрии с 13 по 15 мая 1998 года в Будапеште, соответствующие условия работы и заработная плата составляют важные гарантии независимости судьи. Система денежных выплат и пенсий, основанная на четких и объективных критериях, должна быть определена законом и подчиняться принципу стабильности. Ни один орган власти не должен иметь право на произвольное изменение размера заработной платы, ни в целом по стране, ни в отношении конкретных судей. Если заработная плата может быть увеличена или уменьшена по прихоти исполнительной власти, в общественном мнении всегда будет присутствовать подозрение, что это оказывает влияние на судебные решения. Поскольку в большинстве стран от лиц, занявших должности судей, требуется порвать все свои связи с бизнесом, заработная плата должна быть соответствующей, чтобы привлекать квалифицированных кандидатов, принимая во внимание, что доход по предыдущему месту работы будет для них недоступен. Требуется рациональный и объективный процесс для обеспечения судьям должной заработной платы.

Статья 19 Закона установила, что заработная плата судьи состоит из должностного оклада, доплат за квалификационный класс, выслугу лет и 50%-ной доплаты к должностному окладу за особые условия труда; все эти выплаты не могут быть уменьшены. Предполагалось, что размеры доплат за квалификационный класс и выслугу лет будут устанавливаться Верховным Советом РФ. Размеры должностных окладов судей устанавливаются в соответствии с их должностью в процентном отношении к определяемому законом должностному окладу Председателя Верховного Суда и Председателя Высшего Арбитражного Суда и не могут быть менее 50% их

оклада. Должностной оклад судьи не может быть менее 80% должностного оклада председателя соответствующего суда.

Пребывающему в отставке судье, при стаже работы в должности судьи не менее 20 лет, по его выбору вместо пенсионного обеспечения могло выплачиваться ежемесячное пожизненное содержание в размере 80% заработной платы работающего по соответствующей должности судьи. Для судей, пребывающих в отставке и имеющих стаж работы в должности судьи менее 20 лет, достигших возраста 55 лет (для женщин − 50 лет), размер пожизненного содержания исчислялся пропорционально количеству полных лет, отработанных в должности судьи. Европейская Хартия судей 1998 года также содержит сходную норму. В пункте 6.4, в частности, отмечается, что размер выплат, получаемых судьей, достигшим предусмотренного законом для выхода в отставку возраста и исполнявшим судейские обязанности в течение определенного срока, должен быть как можно ближе к размеру его последней заработной платы в должности судьи.

Защита судей. Очевидно, что для исполнения судебной властью своих функций должны обязательно обеспечиваться физическая безопасность судей и охрана судебных помещений. В соответствии со статьей 9 Закона, судья, 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.

Статья 20 Закона закрепила меры социальной защиты судей. Согласно Закону о статусе судей жизнь, здоровье и имущество судьи подлежат обязательному государственному страхованию за счет федерального бюджета. При этом жизнь и здоровье судьи подлежат страхованию на сумму его 15-летней заработной платы. В случае причинения судье увечья или иного повреждения здоровья, исключающих дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью, ему предполагалось ежемесячно выплачивать компенсацию в виде разницы между утраченной заработной платой и назначенной пенсией. Не засчитывались в счет компенсации выплаты, полученные им по обязательному государственному страхованию. В случае гибели (смерти) судьи, в том числе пребывавшего в отставке, при исполнении служебных обязанностей либо вследствие телесных повреждений или иного повреждения здоровья, полученных вследствие исполнения им служебных обязанностей, нетрудоспособным членам его семьи, находящимся на его иждивении, ежемесячно выплачивалась компенсация в размере разницы между приходившейся на их долю частью заработной платы судьи и назначенной им пенсией в связи с потерей кормильца, без учета выплат, полученных по обязательному государственному страхованию. Ущерб,

причиненный уничтожением или повреждением имущества, принадлежащего судье или членам его семьи, подлежал возмещению ему или членам его семьи в полном объеме за счет федерального бюджета.

Таким образом, в целом Закон о статусе судей 1992 года можно охарактеризовать как весьма прогрессивный, поскольку с его помощью суд из второстепенного, декоративного органа, каким он был при советской власти, должен был стать одной из ветвей государственной власти и получить подлинную самостоятельность. Закон не ограничился локальными изменениями, но предусмотрел полную ревизию судейской профессии. Провозглашение Законом самостоятельности судебной власти, ее независимости от законодательной и исполнительной властей, наделение судей полномочиями пожизненно, их несменяемость, личная независимость, неподотчетность судей никому и подчинение их только закону, ограниченный перечень оснований и усложненный порядок лишения судей полномочий, запрещение судьям заниматься политикой, высокое денежное содержание и материально-бытовые гарантии − все это позволяло надеяться на выход судебной системы из глубокого кризиса, в котором она оказалась к 1992 году.

Однако Закон в том виде, в каком он был принят, не был свободен от идей, отражавших реалии того времени. Так, в качестве порядка наделения судей полномочиями было установлено их избрание соответствующими советами народных депутатов, для председателей судов предусматривалась возможность возвращения заключения квалификационной коллегии судей о кандидатурах судей для повторного рассмотрения в случае несогласия с ним председателя суда, материальное и организационное обеспечение судов возлагалось на Министерство юстиции. С целью компенсации низкого уровня зарплат Законом судьям был предоставлен ряд иных материальных льгот и преимуществ в натуральном выражении, в том числе предоставление дополнительного оплачиваемого отпуска в зависимости от стажа работы, внеочередное предоставление жилой площади, установка телефона и обеспечение местами в детских дошкольных учреждениях, возможность пользоваться бесплатным медицинским обслуживанием и санаторно-курортным лечением (причем не только для судьи, но и членов его семьи), бесплатный проезд на всех видах общественного транспорта, освобождение заработка от налогообложения, льготы по оплате коммунальных услуг, 50%-ная скидка в оплате жилой площади.

Конституция Российской Федерации 1993 года

В Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, нашли отражение основные положения либеральной Концепции судебной реформы. Все главные идеи Концепции, такие как отделение судебной власти от всех других ветвей власти, независимость, несменяемость, неприкосновенность судей, обеспечение судам особого статуса, были подтверждены и закреплены Конституцией. Поскольку Конституция была принята более чем через год после Закона о статусе судей, в ней получили развитие многие провозглашенные Законом идеи и принципы, а в ряде случаев − претерпел изменения и ранее установленный порядок.

Так, Статья 119 Конституции изменила основные требования к кандидатам на судейские должности путем введения требования об обязательном не менее чем 5-летнем стаже работы по юридической профессии для судей судов всех уровней. Несомненно, данная норма была призвана привлечь в состав судейского корпуса более квалифицированные кадры, однако при этом возникало противоречие между достаточно юным возрастом кандидата (25 лет) и необходимым требованием 5-летнего стажа работы. Наличие стажа работы по юридической профессии означает, что в прошлом кандидат в судьи уже являлся судьей либо работал следователем, прокурором, адвокатом, юрисконсультом, консультантом суда и т.п. Понятием «юридическая профессия» также охватывается научная и преподавательская деятельность в области права, а на практике (исчисление трудового стажа при назначении пенсии, надбавки за выслугу лет) в стаж по юридической профессии засчитывается также работа в качестве технического персонала в органах суда, прокуратуры, милиции и т.д. (секретарь судебного заседания, инспектор канцелярии). На эти должности, а также на должности консультантов и судебных исполнителей часто принимались студенты вечерних или заочных отделений ВУЗов, что позволяло им к моменту выпуска получить необходимый стаж работы. Вряд ли таким образом удалось решить задачу по привлечению более квалифицированных кадров в судейский корпус. Вместе с тем временно удалось решить гораздо более утилитарную задачу по заполнению непрестижных и низкооплачиваемых вакансий технического персонала в судебных органах.

Статья 120 впервые связала независимость судей с подчинением их не только закону, но и Конституции Российской Федерации, а также не просто закону, но федеральному закону. Специальное указание на Конституцию в тексте данной статьи объясняется, видимо, тем, что Конституция занимает особое место в новой правовой системе России, это акт высшей юридической силы, подчиняться которому необходимо в первую очередь. С другой стороны, в отличие от прежних конституций, Конституция 1993 года имеет прямое действие (статья 15) и суды обязаны и вправе непосредственно применять ее нормы, ссылаться на них в своих решениях независимо от того, существуют

ли законы, развивающие или детализирующие конституционные предписания. Что касается упоминания о федеральном законе, которому должны подчиняться судьи, то имеется в виду, что судам чаще всего придется применять именно федеральные законы, потому что в них заключена преобладающая масса правовых норм, отнесенных Конституцией к исключительному ведению Российской Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Это не исключает для судов необходимости подчиняться законам и иным нормативным актам субъектов Российской Федерации, если эти акты соответствуют федеральным законам или приняты в рамках исключительной компетенции субъекта РФ.

Статья 122, закрепляя принцип неприкосновенности судей, упомянула лишь об иммунитете судей от уголовной ответственности как от наиболее серьезного вида ответственности, связанного с существенным ограничением прав и свобод человека, и отнесла установление порядка привлечения к такому виду ответственности к федеральному законодательству.

Статья 124 Конституции содержит гарантии финансовой независимости судов: финансирование судов только из федерального бюджета. Это имело целью устранить опасность фактического подчинения судов органам законодательной и исполнительной власти на местах. Предполагалось, что лишь централизованное финансирование всех достаточно многочисленных и разноплановых потребностей (зарплата судей и сотрудников аппарата судов, строительство и ремонт судебных зданий, приобретение транспорта и оргтехники, оплата труда народных и присяжных заседателей и т.п.) в состоянии оградить суд от местных влияний, поставить заслон в том числе так называемому телефонному праву, унифицировать на должном уровне организационно-технический механизм осуществления правосудия.

Наиболее серьезным изменениям подвергся в Конституции порядок наделения судей полномочиями. В отличие от прежней процедуры, которая предусматривала различные способы формирования высших судов (Конституционный Суд избирался Съездом народных депутатов, а Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд − Верховным Советом), в новой Конституции было ликвидировано это дискриминирующее различие и установлен (статья 128) единый порядок наделения полномочиями судей трех высших федеральных судов. Чтобы действительно унифицировать и сбалансировать механизм формирования органов судебной власти (с учетом опыта США и некоторых других государств), новая Конституция устранила монопольное право законодательной власти на формирование состава судов, обоснованно сохранив за верхней палатой Федерального Собрания одно из полномочий «системы сдержек и противовесов» − право назначения судей Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда.

Одновременно Конституция ограничила это право возможностью назначать лишь тех кандидатов, которых предлагает Президент РФ. Совет Федерации вправе неоднократно отклонять предлагаемые Президентом кандидатуры, однако без представления Президента назначение судьи состояться не может. Судьи других федеральных судов назначаются Президентом в порядке, установленном федеральным законом. Предусмотренная Конституцией процедура назначения имела целью оградить судей от местных влияний и предотвратить назначение судей, угодных региональным властям, однако вокруг данной проблемы впоследствии возникла нешуточная борьба (об этом см. ниже).

Изменения и дополнения, внесенные в Закон о статусе судей в период с 1993 по 1999 год

1. *1993 год*

Первые изменения были внесены в Закон 14 апреля 1993 года и действовали около полугода. Данные изменения были инициированы Министерством юстиции РФ, которое в тот период занималось финансовым и организационно-правовым обеспечением деятельности судов. В них отразились те опасения, которые вызвало в Министерстве введение пожизненного назначения судей и нового порядка отстранения их от должности не иначе как по решению квалификационной коллегии судей, что исключило возможность контроля за судьями со стороны Министерства. Указанными изменениями была закреплена роль органа юстиции в решении вопроса о кандидате в судьи, которая состояла в представлении органом юстиции своего заключения при решении данного вопроса (статья 6 Закона), а также введен первоначальный 5-летний срок полномочий для судей, впервые избираемых на эту должность (статья 11). Постановлением Верховного Совета РФ о введении в действие этих норм предусматривалось, что они будут распространяться лишь на судей, избранных после 9 декабря 1993 года. Также, в связи с планировавшимся введением института мировых судей, предлагалось, чтобы мировые судьи избирались населением соответствующего округа на 5-летний срок.

Введение своего рода испытательного срока для впервые избираемых судей оправдывалось авторами законопроекта необходимостью хотя бы на начальном этапе иметь возможность в упрощенном порядке прекращать полномочия тех судей, которые очевидно не справляются со своими обязанностями. Однако в докладе, подготовленном экспертами Совета Европы, отмечается, что такой испытательный срок может нанести ущерб независимости судьи, который еще не назначен на эту должность, если в

течение данного периода в отношении него осуществлялось прямое или косвенное давление, которое связано с последующим назначением. «Можно было бы предусмотреть статус «судьи-стажера», имеющего четко определенные полномочия, или гораздо более короткий испытательный срок. В любом случае необходимо без малейшей неопределенности установить гарантии того, что оценка стажировки или испытательного срока будет вынесена объективно»[47]. Важным отступлением от принципа несменяемости судей, которое касается абсолютно всех судей, назвала такой испытательный срок судья в отставке Конституционного Суда РФ, один из авторов Концепции судебной реформы Т. Морщакова. «По истечении этого срока судья должен назначаться повторно, что полностью искажает конституционный принцип… Чтобы сработала самостоятельность судебной власти, не должно быть повторного назначения, зависящего от других ветвей власти»[48].

В связи с принятием Конституции 1993 года пунктом 30 Указа Президента РФ от 24 декабря 1993 года были признаны недействительными и не подлежащими применению пункты 2, 3 и 5 статьи 6 Закона о статусе судей, закреплявшие старый порядок замещения должности судьи – избрание органами законодательной власти. До принятия в 1995 году масштабных поправок к Закону о статусе судей, приводивших Закон в соответствие с Конституцией, назначение на должность новых судей было сначала прекращено, а впоследствии осуществлялось непосредственно на основании соответствующих норм Конституции.

2. *1995 год*

Как уже отмечалось выше, основной задачей обширного пакета изменений, внесенных в Закон о статусе судей 21 июня 1995 года, было приведение закона в соответствие с Конституцией. Одновременно эти изменения отразили и стремление самого судейского корпуса укрепить физическую защищенность судей, выразившееся в Федеральном законе от 20 апреля 1995 года «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»[49], и обеспечить адекватную оплату труда и социальные гарантии судей (Указ Президента РФ от 30 мая 1995 года № 549

[47] Доклад, подготовленный рабочей группой Совета Европы по реформе судебной системы в Российской Федерации, в рамках совместной программы сотрудничества между Российской Федерацией и Советом Европы. 8 марта 1996 года.
[48] Кристина Горелик. 15-летний юбилей Концепции судебной реформы в России (говорят авторы Концепции). Интервью с Т. Морщаковой. Радио «Свобода», программа «Дорога свободы», 21 октября 2006 года.
[49] См. Собрание законодательства РФ, 1995, № 17. Ст.1455.

«О дополнительных гарантиях социальной защищенности работников органов судебной власти»[50]).

Так, изменения, внесенные в статьи 1 и 3 Закона о статусе судей приводили формулировки Закона в соответствие с Конституцией: подчинение судей Конституции и закону, введение термина «депутат» взамен наименования «народный депутат». В статью 2 были внесены изменения, связанные с конституционной нормой об урегулировании особенностей правового положения некоторых категорий судей федеральными законами, а также, в предусмотренных федеральным законом случаях, законами субъектов Российской Федерации, − это предоставило всем субъектам Федерации право в равной мере регулировать особенности правового положения судей (в ранее действовавшей редакции такое право предоставлялось только республикам в составе РФ). Впервые в качестве лиц, имеющих особое правовое положение, были названы судьи военных судов, входящих в систему судов общей юрисдикции, что было связано с принятием 3 декабря 1994 года Федерального закона «О некоторых вопросах организации и деятельности военных судов и органов военной юстиции», определившего место военных судов в системе судебных органов. Также в Закон была введена отсылка к федеральному конституционному закону, регулирующему особенности правового положения судей Конституционного Суда (статья 2).

Порядок замещения должности судьи. В статье 4 в соответствии с конституционными положениями в качестве дополнительных требований к кандидату в судьи были введены стаж работы по юридической профессии не менее 5 лет (в связи с чем для судей вышестоящих судов такой стаж повысился до 10 лет), а также − наряду со сдачей квалификационного экзамена − наличие положительной рекомендации квалификационной коллегии судей, что еще больше подчеркнуло роль органов судейского сообщества в выдвижении кандидатов на должности судей. Статья 5 была приведена в соответствие с новым порядком замещения судейских должностей.

Коренным образом была переработана статья 6, закрепляющая новый порядок замещения должности судьи. Конституционные положения, касающиеся этого вопроса, были развиты внесенными изменениями в целях установления более четкой процедуры назначения судей. Отныне кандидатуры на должности судей Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда, представляемые Президентом в Совет Федерации, вносятся с учетом мнения соответственно Председателя Верховного Суда и Председателя Высшего Арбитражного Суда, а судьи нижестоящих судов назначаются Президентом по представлению Председателя Верховного Суда или Председателя Высшего Арбитражного Суда. При этом судьи федеральных судов общей юрисдикции (кроме Верховного Суда) и арбитражных судов субъектов Российской Федерации назначаются Президентом по представлению соответственно Председателя Верховного Суда и Председателя Высшего Арбитражного Суда с учетом

[50] См. Собрание законодательства РФ. 1995, № 23. Ст. 2205.

мнения законодательного (представительного) органа соответствующего субъекта Федерации. Данная формулировка стала результатом серьезной борьбы, которая велась вокруг процедуры назначения судей в период с момента принятия Конституции РФ и до внесения рассматриваемых изменений в Закон о статусе судей.

Некоторые субъекты Федерации, в основном республики, сами хотели назначать судей и не уступали это право Президенту. (Именно по этой причине проект Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» до его принятия в 1996 году дважды был отклонен Советом Федерации.) Так, например, Президент Республики Марий Эл обратился в Совет Федерации с письмом, в котором отметил, что недопустимо сохранять положение, при котором законодательный орган субъекта Федерации никоим образом не может повлиять на судью, который, по его мнению, неправильно себя ведет. После того как Конституционный Суд РФ признал несоответствующими Конституции России некоторые положения Закона «О статусе судей Кабардино-Балкарской Республики»[51], в связи с чем досрочные выборы судей КБР, которые должны были вот-вот завершиться, были отменены, власти КБР стали попросту игнорировать суды, стараясь при любой возможности поставить их в зависимость и создать о них у общественности негативное мнение путем публикаций в газетах, в которых суды обвинялись во всех возможных и невозможных грехах[52]. В своем обращении к главам исполнительной власти и руководителям законодательных (представительных) органов субъектов Федерации от 4 ноября 1994 года Президент России просил о приостановке принятия нормативно-правовых актов по вопросам деятельности судов и наделения полномочиями судей до издания соответствующих федеральных законов, однако оно не было принято во внимание рядом местных руководителей (в частности, Башкирии, Карелии и Татарстана).

Принятие концепции, которую предлагали президенты ряда республик, означало бы разделение судебной системы на субъектную и федеральную, разделение юрисдикции между ними, принятие материальных и процессуальных законов субъектов Федерации, что вступило бы в противоречие с федеральной Конституцией. На IV Всероссийском съезде судей такая политика была названа путем к развалу единого государства. Данная точка зрения разделялась и многими учеными-правоведами. Однако

---

[51] Постановление Конституционного Суда РФ от 30 сентября 1993 г. № 18-П "По делу о проверке конституционности Закона Кабардино-Балкарской Республики от 18 мая 1993 года "О статусе судей в Кабардино-Балкарской Республике" и постановления Верховного Совета Кабардино-Балкарской Республики от 22 июля 1993 года "О порядке и сроках проведения выборов судей Кабардино-Балкарской Республики". − "Вестник Конституционного Суда Российской Федерации", 1994, № 6.

[52] См. доклад Председателя Совета судей РФ Ю.И. Сидоренко на IV Всероссийском съезде судей.

имелись и противоположные точки зрения. К примеру, Е. Абросимова признает право на существование и такой организационной модели судебной власти для федераций, которую принято называть американской, или децентрализованной. Обязательной предпосылкой функционирования такой судебной системы является четкое разграничение компетенции федерации и ее субъектов, что и дает возможность действовать на одной и той же территории двум видам судов. По мнению Е.Абросимовой, в рамках германской, или централизованной модели построения судебной системы принцип федерализма фактически не распространяется на одну из ветвей государственной власти[53].

В результате в тексте изменений, внесенных в Закон о статусе судей, появилась компромиссная формулировка, предусматривающая участие законодательного (представительного) органа субъекта Федерации в решении вопросов назначения судей путем высказывания своего мнения по той или иной кандидатуре; это мнение должно несомненно учитываться Президентом при принятии решений о назначениях. Для применения местного законодательства, принимаемого субъектами Федерации в рамках их конституционных полномочий, предполагалось, как уже отмечалось ранее, создание системы мировых судов, выбираемых непосредственно населением судебного округа.

Президенту России был предоставлен месячный срок (со дня получения необходимых материалов) − либо для назначения судей федеральных судов, либо для представления кандидатов в судьи Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации на утверждение Советом Федерации Федерального Собрания, либо для отклонения представленных кандидатур, о чем должен быть извещен председатель соответствующего суда. При этом назначение судьи может быть произведено только в случае наличия положительного заключения квалификационной коллегии судей по его кандидатуре.

В случае отклонения представленной кандидатуры на должность судьи федерального суда общей юрисдикции и арбитражного суда соответствующая квалификационная коллегия судей имеет право при наличии повторного заявления кандидата, рассмотрев основания отклонения, повторно дать положительное заключение для назначения кандидата на должность судьи.

Из текста Закона была исключена статья 7 о порядке наделения полномочиями судей арбитражных судов, поскольку такой порядок уже был урегулирован новой редакцией статьи 6, и заменена статьей 7^1 о возможности

[53] См. Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М.: *Институт права и публичной политики*, 2002.

привлечения к осуществлению правосудия в качестве судьи, кроме исполнения обязанностей судьи Конституционного Суда РФ, судей, находящихся в отставке, на срок до 1 года. Данная поправка была инициирована судейским сообществом в качестве вынужденной меры, обусловленной острой нехваткой судей и образовавшимся в результате тяжелой финансовой ситуации большим количеством вакансий на судейские должности.

Обеспечение срока пребывания судьи в должности. Изменениями, внесенными в статью 11 Закона была предпринята попытка исправить ситуацию, сложившуюся в результате принятия Закона от 14 апреля 1993 года. Теперь ограничение полномочий судьи определенным сроком исчерпывалось только двумя случаями, на которые в Законе содержалось четкое указание – назначение федерального судьи на должность впервые и избрание мирового судьи; кроме того, срок первоначального назначения федерального судьи на должность был сокращен до 3 лет. Однако сокращение так называемого испытательного срока не привело и не могло привести к улучшению ситуации с обеспечением срока пребывания судьи в должности, а в какой-то мере даже ухудшило ее, поскольку изменился порядок замещения должности судьи. «Ведь каждый судья назначается первый раз на должность на 3 года, и на 3 года его назначают не какие-то высшие судейские начальники, назначает Президент. Назначение судей везде осуществляется Президентом, в том числе и повторно. Не должно быть повторного назначения, зависящего от президентской власти... Значит, просто его оценят. Конечно, его оценит и начальство судебное, если оно не захочет его дальше иметь, оно его не представит Президенту. Здесь два этапа, которые одинаково небезразличны для будущего назначения»[54], − справедливо указала Т. Морщакова.

Несменяемость судей. Изменения претерпели и статьи 13 и 14 Закона, закрепляющие основания для приостановления и прекращения судейских полномочий. Из числа оснований для приостановления судейских полномочий были исключены занятие деятельностью, не совместимой с должностью судьи, и вступление в законную силу определения суда о применении к судье принудительных мер медицинского характера или решения суда об ограничении его в дееспособности; данные обстоятельства теперь стали основаниями к прекращению судейских полномочий. Взамен появились участие судьи в предвыборной кампании в качестве кандидата в состав органа законодательной (представительной) власти Российской Федерации или органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации и избрание судьи в состав органа законодательной

[54] К. Горелик. 15-летний юбилей Концепции судебной реформы в России (говорят авторы концепции). Интервью с Т.Морщаковой. Радио «Свобода», программа «Дорога свободы», 21 октября 2006 года.

(представительной) власти Российской Федерации или органа законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации, что действительно представляется более разумным. В Закон были введены дополнительные гарантии в виде сохранения за семьей судьи, полномочия которого были приостановлены в связи с признанием его безвестно отсутствующим, заработной платы судьи и невозможности уменьшения ее размера, а также предоставления права на обжалование Верховный Суд решения Высшей квалификационной коллегии по жалобе судьи на приостановление его полномочий в связи с дачей квалификационной коллегией согласия на возбуждение против него уголовного дела или заключения под стражу, а также в связи с его участием в предвыборной кампании − либо отказа в приостановлении полномочий, однако срок для такого обжалования был сокращен до 10 дней. Также, в отличие от ранее существовавшей нормы, согласно которой решение квалификационной коллегии о приостановлении полномочий судьи действует, пока не отпадут для него основания, теперь квалификационная коллегия обязывалась возобновлять полномочия судьи отдельным решением.

К числу оснований для прекращения полномочий судьи, кроме двух упомянутых выше оснований, ранее влекших лишь приостановление судейских полномочий, были отнесены письменное заявление судьи о прекращении его полномочий в связи с переходом на другую работу или по иным причинам и отказ судьи от перевода в другой суд в связи с упразднением или реорганизацией суда, что, видимо, было вызвано практическими соображениями. В связи с введением в Закон норм об особом статусе военного судьи в качестве еще одного основания для прекращения судейских полномочий было также названо увольнение судьи военного суда с военной службы по достижении предельного возраста пребывания на военной службе. При этом порядок обжалования решения о прекращении полномочий был сообразован с порядком обжалования решения об их приостановлении и стал двухэтапным – сначала Высшая квалификационная коллегия судей и только потом Верховный Суд.

В Закон была введена и дополнительная гарантия на случай отмены решения квалификационной коллегии судей о прекращении полномочий судьи или отмены вынесенного в отношении его обвинительного приговора суда либо судебного решения о признании его ограниченно дееспособным или недееспособным. Теперь при таких обстоятельствах судья восстанавливается в прежней должности с выплатой причитающейся ему заработной платы.

Изменениями 1995 года были существенно укреплены материальные и социальные гарантии, предоставляемые судьям, в том числе гарантии, связанные с пребыванием судьи в отставке (статья 15 Закона). В частности,

были учтены особенности работы в районах Крайнего Севера, в связи с чем время работы в должности судьи в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях стало засчитываться в стаж работы судьи в полуторном размере. Появились дополнительные преимущества для лиц, имеющих более чем 20-летний стаж работы в должности судьи − пребывающему в отставке судье, имеющему стаж работы в этой должности более 20 лет, ежемесячное пожизненное содержание было увеличено из расчета: за каждый год стажа свыше 20 лет − 1% указанного содержания, но всего не более 85% заработной платы занимающего соответствующую должность судьи. Пребывающим в отставке судьям, ставшим инвалидами вследствие военной травмы, было предоставлено право на одновременное получение ежемесячного пожизненного содержания и пенсии по инвалидности. Порядок обжалования решения о прекращении отставки был также сообразован с порядком обжалования решений о приостановлении и прекращении полномочий судьи.

Судейский иммунитет. Положения статьи 16 Закона, посвященные институту неприкосновенности судей, были приведены в соответствие с Конституцией. В пункте 6 этой статьи указание необходимости получения санкции прокурора на проникновение в жилище или служебное помещение судьи, в личный или используемый им транспорт, производство там досмотра, обыска или выемки, прослушивание его телефонных переговоров, личный досмотр и личный обыск судьи, а равно досмотр, изъятие и выемка его корреспонденции, принадлежащих ему имущества и документов было заменено на достаточно обтекаемую формулировку, что указанные действия должны производиться «с соблюдением Конституции Российской Федерации, федеральных законов»; объяснялось это тем, что в Уголовно-процессуальный кодекс еще не было внесено положение о санкционировании таких следственных действий только судом. Также в соответствии с Конституцией в тексте статьи было изменено наименование органа законодательной власти.

Адекватная оплата труда судьи. Серьезной ревизии − в сторону расширения возможных компенсаций и иных выплат − подверглись нормы о материальном обеспечении судей. Это было сделано по инициативе судейского сообщества с целью более адекватного материального обеспечения уже действующего судейского корпуса, с одной стороны, а с другой − с целью привлечения новых кадров на судейские должности.

Так, в статье 19 Закона вновь были особо оговорены выплаты, которые производятся судьям военных судов, а также закреплено право получения судьей иных выплат, предусмотренных законами и другими нормативными правовыми актами. Существенно расширены были и другие гарантии. Если ранее для получения судьей пожизненного содержания при выходе в отставку был необходим стаж работы в должности судьи не менее 20 лет, то теперь, в

соответствии с внесенными изменениями, получать, уйдя в отставку, ежемесячное пожизненное содержание в полном размере стало возможным для судей при стаже работы по юридической профессии не менее 25 лет, из которых не менее 10 лет должны быть проработаны на судейской должности. При этом в стаж работы, учитываемый при исчислении размера ежемесячного пожизненного содержания, включается время работы как в должности судьи, так и в должностях по юридической профессии в государственных организациях, для замещения которых необходимо высшее юридическое образование, а также время работы адвокатом до назначения на должность судьи. Судьи, имеющие ученую степень кандидата юридических наук или ученое звание доцента, ученую степень доктора юридических наук или ученое звание профессора, а также почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации», получили право на доплату к должностному окладу. На указанную доплату получили право и судьи, пребывающие в отставке, а также работники судов, имеющие классные чины.

Судьям, работающим в районах Крайнего Севера была увеличена до 51 рабочего дня продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска, а размер ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска для всех судей был поставлен в зависимость не от стажа работы в должности судьи, как прежде, а от стажа работы по юридической специальности, причем порядок определения стажа работы для предоставления ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска был передан в совместное ведение Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда и Министерства юстиции. Кроме того, были снижены требования к продолжительности стажа по юридической профессии, необходимого для получения ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска.

Далее, более четко был определен порядок предоставления судьям жилья (за счет местного бюджета с последующей компенсацией из федерального), разъяснено, на каких основаниях судья может быть признан нуждающимся в жилье, а также снято условие о необходимости проработать не менее 10 лет в должности судьи для получения выделенного жилья в собственность. Право пользования дополнительной жилой площадью было сохранено за судьями, пребывающими в отставке.

Новым законом расходы на оплату медицинского и санаторно-курортного обслуживания судьи были отнесены к расходам федерального бюджета, причем оплата санаторно-курортного обслуживания за счет федерального бюджета была распространена также на его супругу (супруга) и несовершеннолетних детей. Изменился порядок исчисления единовременного пособия, выплачиваемого семье судьи в случае его смерти или признания умершим по вступившему в законную силу решению суда. Если ранее такое

пособие выплачивалось в размере его годовой заработной платы вне зависимости от стажа его работы судьей, то теперь единовременное пособие должно выплачиваться из расчета месячной заработной платы судьи по последней должности за каждый полный год работы судьей, но не менее его годовой заработной платы. В Закон были введены дополнительные гарантии сохранения заработной платы за судьями, которые переводятся на другую работу в связи с упразднением или реорганизацией суда.

Защита судей. Дополнения к пункту 2 статьи 9 Закона были также внесены по инициативе судейского сообщества. К сожалению, гарантии физической защиты судей и зданий судов, закрепленные в Законе с 1992 года, не имели практической реализации. Предпринятое в 1993 году обеспечение судей газовыми пистолетами не дало результатов. В то же время нападения на судей продолжались, сохранялась угроза их жизни и жизни их близких. Последней каплей стал страшный случай в Москве, когда мужчина, в отношении которого было вынесено постановление о наложении административного штрафа, напал на судью в ее служебном кабинете, нанеся ей 16 ножевых ранений, от которых она погибла. В целях обеспечения государственной защиты судей и иных лиц правоохранительных и контролирующих органов, осуществляющих функции, выполнение которых может быть сопряжено с посягательствами на их безопасность, а также создания надлежащих условий для отправления правосудия, борьбы с преступлениями и другими правонарушениями Федеральным законом от 20 апреля 1995 года № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»[55] была установлена система мер государственной защиты жизни, здоровья и имущества указанных лиц и их близких. В число таких мер в соответствии со статьей 7 указанного закона вошла и выдача защищаемым лицам оружия, специальных средств индивидуальной защиты и оповещения об опасности. Однако руководители судейского сообщества посчитали, что судьи должны быть отнесены к числу лиц, имеющих право на постоянное ношение и хранение огнестрельного оружия по своему должностному положению, в связи с чем в соответствии с внесенными в статью 9 Закона о статусе судей дополнениями судьям было предоставлено право на хранение и ношение служебного огнестрельного оружия, которое выдается органами внутренних дел по заявлению судьи в порядке, предусмотренном Законом Российской Федерации «Об оружии» (порядок выдачи оружия лицам, защищаемым в соответствии с Законом о государственной защите судей, устанавливается Правительством РФ).

Изменениями, внесенными в статью 20 Закона о статусе судей, был существенно расширен перечень мер социальной защиты судей и членов их

[55] См. Собрание законодательства Российской Федерации, 24.04.95, № 17. Ст. 1455

семей. В число объектов, подлежащих обязательному государственному страхованию, было внесено имущество судьи; в случае причинения судье увечья или иного повреждения здоровья, исключающих дальнейшую возможность заниматься профессиональной деятельностью ежемесячное возмещение теперь выплачивалось не в виде компенсации в размере разницы между заработной платой и назначенной пенсией без зачета суммы выплат, полученных по государственному страхованию, а в виде выплат в размере заработной платы занимающего соответствующую должность судьи (без зачета пенсии по инвалидности, назначенной судье в связи с увечьем, а равно других видов пенсий, назначенных как до, так и после увечья) и заработка, получаемого потерпевшим судьей после увечья. Также и в случае гибели (смерти) судьи нетрудоспособным членам его семьи, находившимся на его иждивении, ежемесячно выплачивается не компенсация в размере разницы между приходившейся на их долю частью заработной платы погибшего и назначенной им пенсией по случаю потери кормильца без зачета суммы выплат, полученных по государственному страхованию, а возмещение в размере заработной платы занимающего соответствующую должность судьи за вычетом доли, приходившейся на самого судью, без зачета выплат по обязательному государственному страхованию, пенсии по случаю потери кормильца, а равно иных пенсий, заработков, стипендий и других доходов. Указанный порядок распространен и на нетрудоспособных членов семьи погибшего (умершего) судьи, пребывавшего в отставке. Выплата страховых сумм и возмещения, связанного с потерей кормильца, теперь производится в обязательном порядке, кроме случаев, когда в предусмотренном законом порядке будет установлено, что причинение вреда судье и членам его семьи не связано со служебной деятельностью судьи. Впоследствии, отказав в принятии к рассмотрению жалобы Никитиной С.Ю., Конституционный Суд РФ признал введение подобного условия правомерным, поскольку государство вправе устанавливать разные условия государственного личного страхования при наступлении различных страховых случаев[56].

3. *1999 год*

Изменения, внесенные в статью 3 Закона о статусе судей Федеральным законом от 17 июля 1999 года, долгое время лоббировались судейским сообществом. В соответствии с прежней редакцией Закона судья, пребывающий в отставке, с сохранением назначенного ему ежемесячного пожизненного содержания мог работать только в сфере правосудия, что существенно ограничивало сферу его жизненной деятельности. Внесенными

[56] Определение Конституционного суда РФ от 5 июля 2005 года № 329-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Никитиной С.Ю. на нарушение ее конституционных прав положениями пунктов 1, 2 и 7 статьи 20 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации». − http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S__A1Uux0nA/PILOT/main.html.

поправками судье, находящемуся в отставке, было дано право работать в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, в профсоюзных и иных общественных объединениях, а также в качестве помощника депутата Государственной Думы или члена Совета Федерации либо помощника депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации. В период осуществления названной деятельности на него не распространяются гарантии неприкосновенности и приостанавливается его членство в судейском сообществе, однако сохраняются выплаты ежемесячного пожизненного содержания наряду с получаемой заработной платой. Единственный запрет на осуществление деятельности в органах государственной власти для судьи в отставке теперь касается лишь занятия должностей прокурора, следователя и дознавателя.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 года

Рассмотрим теперь положения Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» от 31 декабря 1996 года, касающиеся статуса судей.

Часть 3 статьи 118 Конституции РФ содержит прямое предписание об установлении судебной системы Российской Федерации основным Законом и федеральным конституционным законом. Президент Б. Ельцин в своем Послании к Федеральному Собранию от 16 февраля 1995 года особо подчеркнул: «Чтобы поднять престиж судебной власти, гарантировать ее независимость и высокий профессионализм, сделать обращение в суд понятным и доступным способом защиты права, необходимо уже в нынешнем году завершить процесс принятия законов об организации судебной деятельности, прежде всего закона о судебной системе Российской Федерации»[57]. Однако такой закон был принят только в конце 1996 года, поскольку вызывал серьезные споры и обсуждался депутатами около 2 лет.

Среди действующих федеральных конституционных законов рассматриваемый Закон занимает особое положение, поскольку вслед за Конституцией он сыграл основополагающую роль в формировании действующей системы органов судебной власти в стране.

Закон разрабатывался в тесном взаимодействии с заинтересованными представителями судейского сообщества (включая членство Верховного и

[57] http://www.friends-partners.org/partners/fplegal/news/pp/pp6.htm.

Высшего Арбитражного Судов) и, как признавалось Советом судей РФ, закрепил ту позицию, которую отстаивали Совет судей и Верховный Суд. Одной из задач, ставившихся перед собой судейским сообществом при работе над данным законом, было повышение до уровня федеральной конституционной нормы тех положений, которые уже были закреплены простыми федеральными законами или законами Российской Федерации (принимавшимися до 1994 года). Подтверждая установленные Конституцией и Законом «О статусе судей Российской Федерации» основы правового статуса судей, порядок их назначения, несменяемости, неприкосновенности, предпосылки и механизм приостановления и прекращения деятельности судей, создания и упразднения судов, Закон о судебной системе закрепил идеи демократического независимого правосудия на уровне федерального конституционного закона.

Вместе с тем некоторые гарантии этим Законом были даже расширены, а также введен ряд новых прогрессивных положений. Так, в статье 3 одним из путей обеспечения единства судебной системы было названо законодательное закрепление единства статуса судей. Статьей 5 был наложен запрет на издание законов и иных нормативных правовых актов, отменяющих или умаляющих самостоятельность судов и независимость судей.

Глава 2 Закона о судебной системе посвящена закреплению основ статуса судей. Статьей 11 впервые было учреждено право лиц, проработавших в должности судьи не менее 10 лет и пребывающих в отставке, именоваться «почетным судьей», а также весьма важная гарантия предоставления судьям за счет государства материального и социально-бытового обеспечения, соответствующего их высокому статусу. При этом денежное содержание судьи не могло быть уменьшено в течение всего времени пребывания его в должности. Статья 13 воспроизвела тот порядок наделения судей полномочиями, который уже был закреплен ранее в Законе о статусе судей, а статья 14 подтвердила, что ограничение срока полномочий судей федеральных судов может быть установлено только Конституцией Российской Федерации или федеральным конституционным законом.

В соответствии со статьей 33 Закона о судебной системе финансирование Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции, арбитражных судов и мировых судей должно осуществляться на основе утвержденных федеральным законом нормативов и указывается отдельными строками в федеральном бюджете. Руководители высших судов и Совет судей РФ получили полномочия по формированию бюджета судебной системы, а Правительство РФ было обязано разрабатывать проект федерального бюджета в части финансирования судов во взаимодействии с высшими судами и

Советом судей и в случае разногласий прилагать к проекту предложения соответствующих судов и Совета судей.

Реализация гарантий, закрепленных Законом о статусе судей (1992 − 1999)

К сожалению, реализация на практике тех гарантий высокого статуса судей, которые были закреплены законодательно, столкнулась со множеством препятствий как объективного, так и субъективного характера. Поскольку не существовало никаких нормативных предписаний, детально определяющих принципы, методы и формы осуществления организационной деятельности судов, их взаимодействия между собой и с другими ветвями власти, основой организации судебной деятельности стали сформировавшиеся еще в советское время неформальные традиции взаимоотношений как с другими ветвями власти, так и внутри судебной системы, − к числу которых могут быть отнесены: корпоративная замкнутость, консервативность, готовность подчиняться команде «сверху» и, наконец, отсутствие научно обоснованных представлений о должной организации судебной власти и поведении ее носителей.

Подчинение судей только закону. Несмотря на провозглашенный принцип подчинения судей только закону, сохранилась их традиционная зависимость от исполнительной власти, в особенности в тех регионах, которые возглавляются сильными руководителями. Так, депутат Государственной Думы Иван Грачев отмечал в своем интервью «…Смею утверждать, что самой главной проблемой [судебной системы] была сильнейшая зависимость от власти. Грубо говоря, звонка Шаймиева достаточно, чтобы любые татарские суды приняли такое решение, какое нужно президенту. Я не в укор ему говорю − просто как факт. Вообще говоря, в ту пору и Верховный суд так же действовал. Достаточно было сильному губернатору позвонить в Верховный суд, и решение было бы такое, какое ему нужно, за редким исключением. Зависимость от исполнительной власти сильнейшая, и она сохранилась»[58].

Однако угроза для независимости судей не всегда исходит только от государства. Судебная власть озабочена своей независимостью и от иных незаконных источников влияния. Независимость суда от других ветвей власти бессмысленна, если имеет место иное незаконное воздействие на судей. В связи с этим те государства, которые хотели бы создать действительно независимую и автономную судебную власть, пользующуюся уважением и доверием населения, должны предпринимать шаги по обеспечению

[58] И. Грачев: «Ничего кардинального в судебной реформе нет». Интервью экспертному каналу Opec.ru. 29 ноября 2001 года. − http://www.opec.ru/comment_doc.asp?d_no=18064.

независимости судей от воздействия со стороны влиятельных частных групп и лиц, которые заинтересованы в том или ином исходе рассмотрения конкретных дел.

Согласно последним данным, никуда не делось известное еще с советских времен «телефонное право». Судьи жалуются на то, что не только представители исполнительной власти, но и «уважаемые» частные лица звонят им в целях повлиять на исход дела. Этого не скрывают и сами представители органов государственной власти. Так, по словам руководителя Федеральной антимонопольной службы России И.Артемьева, в нашей стране, безусловно, существует телефонное право и очень плохо, что общество с этим смирилось[59].

Угроза судейской независимости идет и изнутри самой судебной системы. Председатели судов, наделенные достаточно широкими административными полномочиями по Закону «О судоустройстве РСФСР» 1981 года приобретают все большее и большее влияние. Причем председатель суда может осложнить судье жизнь различными способами. Например, председатель или его заместитель могут назначать судье наиболее сложные дела и критиковать его за низкие годовые показатели рассмотренных дел. Многие судьи говорили представителям Human Rights Watch, что председатели поощряют практику консультаций с ними перед вынесением приговора, хотя это и противоречит российскому законодательству. Например, бывший судья Мещанского районного суда г. Москвы Н. Ковалева заявила на семинаре в сентябре 1998 года: «О какой независимости, о какой самостоятельности мы можем говорить, когда председатель суда, так сказать, выражает удивление, почему Ковалева для принятия решения уходит в совещательную комнату, не звонит, не связывается со мной, не спрашивает, какой приговор выносить»[60]. Широко распространена и практика «консультаций» в ходе судебного процесса как с коллегами из своего суда, так и из вышестоящего. Иногда для проведения такого рода «согласований» процесс приостанавливается.

Председатели вынуждают судей рассматривать дела как можно быстрее и выносить суровые приговоры. В судах процветают манипуляции с распределением дел между судьями, как в пользу отдельных судей, так и в целях их отстранения. Распределение дел внутри суда, как правило, не осуществляется методом случайной выборки. Решение о том, кому передать вновь поступившее дело принимает председатель суда. Эксперты Всемирного банка отмечали в своем исследовании: «Является широко распространенной

[59] И. Артемьев: «Наши решения будут основаны на судебной практике». – http://www.fas.gov.ru/article/a_9494.shtml.

[60] Стенограмма круглого стола на тему "Кризис в судейском корпусе и судебной системе России", организованного Фондом защиты гласности 29 сентября 1998 г.

практикой, когда председатель суда и/или председатели коллегий либо иных подразделений внутри суда распределяют дела между судьями по своему усмотрению в отсутствие каких-либо заранее установленных и предсказуемых критериев. Мы слышали, как председатель суда говорил: «После того как я ознакомлюсь с материалами дела, я смогу сказать, кому из судей я его направлю». Думаем, что не надо лишний раз подчеркивать, насколько такая практика подрывает независимость судей»[61]. Обратим внимание, что, на наш взгляд, эта ситуация усугубляется отсутствием четкого и ясного определения юрисдикции конкретного судьи: он назначается судьей конкретного суда (членом президиума), но не более, тогда как профессионально-предметные, территориальные и друге характеристики суда не указываются. Иными словами, за исключением мировых судей (где это регулирование весьма детально осуществляется на уровне законодательства субъектов РФ), обычный гражданин, участвующий в судебном разбирательстве, не в состоянии сделать вывод о том, является ли судья должным, то есть уполномоченным в силу закона рассматривать конкретное дело (пункт 1 статьи 6 Европейской конвенции по правам человека).

Один из авторов Концепции судебной реформы Б.Золотухин: «Это простая человеческая слабость, которая состоит в том, что каждому человеку, в том числе и судье и даже высокому судье, не хватает власти… Председатель суда, как, впрочем, и всякий слабый человек, хочет сосредоточить в своих руках как можно больше власти. Но власть над судьями – это катастрофа, это конец правосудию. Настоящий судья не должен думать о собственной власти, он должен думать о справедливости»[62].

Кроме этого, на практике судьи не являются полностью независимыми от прокуратуры и милиции. Судья С. Пашин рассказал представителям Human Rights Watch следующее: «Например, если этим органам судья не нравится, ему не будут доставлять подсудимых [под конвоем милиции на заседание суда]. Свидетели не будут приходить, никто не будет приводить их и обеспечивать явку. Следующий шаг — обвинить судью в волоките, даже если он ни в чем не виноват, и уволить из судебной системы»[63]. К сожалению, российское законодательство не содержит прямого запрета на контакты с судьей *ex parte*. Судьи долгое время были обязаны не менее двух раз в неделю вести прием населения, представители прокуратуры часто обсуждают с судьями дело наедине, в отсутствие другой стороны, причем нередко по инициативе самого судьи. Такой пробел в законодательстве только облегчает

[61] Willi Fuhrmann & William Bowring, Diagnostic Review of the Court System in Russia, Int'l Bank for Reconstruction and Development, page 5 (April 2002).
[62] Кристина Горелик. 15-летний юбилей Концепции судебной реформы в России (говорят авторы концепции). Интервью с Б. Золотухиным. Радио «Свобода», программа «Дорога свободы», 21 октября 2006 года.
[63] Интервью Human Rights Watch. Москва, 28 января 1999 г. – http://www.hrw.org/russian/reports/russia/1999/torture/topicb3.html#footnote244.

возможность различных незаконных воздействий на судью. К сожалению, еще не изжиты существовавшие с советских времен традиции, когда прокуратура и суд чувствовали себя частями единой государственной машины борьбы с преступностью и суд имел тенденцию склоняться к мнению прокурора. Нередки случаи, когда суд старается своими решениями загладить ошибки, совершенные в ходе следствия, к примеру приговорить обвиняемого хотя бы к тому минимальному сроку лишения свободы, который он уже провел под стражей в ходе предварительного следствия, чтобы оправдать его содержание под стражей и оградить государство от выплаты осужденному компенсации за незаконный арест.

Сложившуюся − весьма плачевную − ситуацию с защитой судей от внешних воздействий подтвердил в своем интервью и Председатель Комитета Совета Федерации по судебным и правовым вопросам С. Вавилов: «К сожалению, осознанием особого положения суда, его независимости по-настоящему еще не прониклись ни граждане, ни должностные лица, ни все общество. И это несмотря на множество законодательных актов, устанавливающих запреты на вмешательство в деятельность судов. Но тут во влияние на суд вступила другая сила. Поскольку судья разрешает юридические конфликты, а судебные решения часто затрагивают интересы криминального мира и власть имущих, попытки влияния на судей усилились. Но большинство таких ситуаций создаются не судьями, а теми, кто хотел бы иметь "карманного" судью, кто навязывает взятку, кто угрожает. И это очень серьезные угрозы. Опасно то, что на суды пытаются воздействовать через различные органы государственной власти»[64].

Порядок замещения должности судьи. Как уже отмечалось выше, в середине 1990-х годов, «после того как некоторые российские регионы отказались принять новую систему назначения судей и начали назначать судей высших судов своих регионов самостоятельно, даже принимая соответствующие законы, включая конституции республик, чтобы узаконить подобную практику, Президент Ельцин откликнулся на такой потенциальный конституционный кризис, обратившись за согласием на новые процедуры к региональным руководителям, а также заключив двусторонние договоры о разграничении полномочий между федеральным правительством и рядом регионов, где назначение судей было отнесено к совместному ведению федерального центра и регионов»[65]. Результатом этих действий и стало подписание в 1995 году федерального закона о внесении изменений в Закон о

[64] Ю. Феофанов. Судебная реформа: ожидания и результаты. Интервью с Председателем Комитета Совета Федерации по судебным и правовым вопросам С.Вавиловым. − http://russia-today.ru/2005/no_10/10_law.htm.
[65] Trochev Alexei and Peter H. Solomon, Jr. "Courts and Federalism in Putin's Russia" in Peter Reddaway and Robert W. Orttung, eds., *The Dynamics of Russian Politics. Vol. 2*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.

статусе судей, обязывающего Президента до назначения федерального судьи получить мнение органа законодательной власти субъекта Федерации[66].

В соответствии с Законом 1996 года о судебной системе регионы фактически получили решающий голос при назначении судей. До того как любая кандидатура на замещение должности судьи поступала на утверждение Президента, она должна была пройти проверку у региональных законодателей − последние, таким образом, практически имели право вето. Это приводило к весьма опасным ситуациям, когда, к примеру, более года не мог быть назначен Председатель Московского городского суда, поскольку кандидаты, поддержанные Администрацией Президента, не могли пройти Московскую городскую думу, и наоборот. В результате Председателем была назначена судья того же суда О. Егорова, чья фигура стала компромиссной. Еще более непростая ситуация сложилась с назначением Председателя Верховного суда Республики Карелия. Утверждение Б. Таратунина в этой должности проходило в атмосфере интриг, заговоров и нешуточных страстей. Достаточно сказать, что согласование кандидатуры Б. Таратунина депутатами Законодательного собрания Карелии состоялось только с третьей попытки. Председатель Верховного Суда РФ В. Лебедев трижды просил Законодательное собрание Карелии согласовать кандидатуру Б. Таратунина на должность председателя Верховного суда Карелии, роль же посредника между Председателем Верховного суда РФ и Законодательным собранием Карелии выполнял губернатор Карелии С. Катанандов, который в нарушение всех законодательных запретов дважды направлял в Верховный Суд РФ ходатайство об утверждении Б. Таратунина, а В. Лебедев обосновывал свои послания Законодательному собранию не имеющими юридической силы ходатайствами Катанандова[67].

Многие регионы даже фиксировали в своих Уставах необходимость «согласования», причем с органами не только законодательной, но и исполнительной власти данного субъекта Федерации, кандидатур на должности судей, и прежде всего председателей судов, на что, к примеру, указал Конституционный Суд РФ в Постановлении от 1 февраля 1996 года № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного закона Читинской области»[68].

Таким образом, приходится констатировать, что стремление федерального законодателя оградить судей от воздействия местной власти путем их

[66]М. Клеандров. Статус судьи. Новосибирск: Наука, 2000. С. 57−58

[67] А. Розенберг. Как обманули Президента России: Председателем Верховного суда Карелии Борис Таратунин стал с третьей попытки. 28 августа 2001 года. − http://www.deadline.ru/default.asp?wci=clause&d_no=22367.

[68] Собрание законодательства РФ, 1996, № 7. Ст. 700

назначения непосредственно Президентом РФ (что судейское сообщество всегда причисляло к своим завоеваниям в судебной реформе), увязло в противостоянии центра и региональных властей и было практически сведено на нет тем компромиссом, который получил выражение в изменениях к Закону о статусе судей 1995 года, а позднее и в Законе о судебной системе.

Не менее интересная ситуация сложилась и с порядком замещения должностей мировых судей. В соответствии с Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации», принятым в 1998 году[69], мировые 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. К сожалению, ни один из субъектов Федерации не установил у себя такого порядка замещения должности мирового судьи, как его выборы населением. Фактическое игнорирование положения о возможности выборов мировых судей населением стало результатом лоббирования со стороны губернаторов субъектов Российской Федерации, которым хотелось избежать лишних затрат и хлопот, связанных с организацией выборов. Им хватало трудностей и без мировых судей, а недостаток в ряде регионов квалифицированных юристов позволил предположить, что найти избыточное количество желающих занять указанные должности − в целях обеспечения альтернативности выборов − станет весьма сложным[70].

Органы судейского сообщества. За годы, прошедшие с момента принятия Закона о статусе судей, которым было впервые институционализировано судейское сообщество, органы судейского сообщества приобрели достаточный авторитет как внутри самого судейского корпуса, так и у других ветвей власти. Создание органов судейского сообщества коренными образом изменило ситуацию в российской судейской корпорации. Она почувствовала себя более независимой и защищенной. Совет судей стал все серьезнее влиять на проведение судебной реформы: привлекался к обсуждению законопроектов в сфере судебной реформы, получил полномочия по формированию бюджета судебной системы.

Заработали и квалификационные коллегии судей. Правом обжаловать действия судьи в данные органы стали пользоваться граждане. Только в 1995

[69] Собрание законодательства РФ, 1998, № 51. Ст. 6270.

[70] Интервью с А.Перепеченовым; В.Хитрук. Где же ты, мировой судья? (интервью с В. Вороновым). − Юридический вестник, 1999, № 4. С.3; Заместитель председателя Комитета Государственной Думы по законодательству В.Калягин посчитал отказ от выборов мировых судей населением предательством концепции. О.Плешанова. Мировой судья должен избираться населением. − Коммерсант, 18 февраля 2002. С.6. О желательности и возможности выборов мировых судей см. Н.Колоколов. Не клерк−миротворец! − Юридический вестник, 2002, № 7. С. 5−6.

году в квалификационные коллегии поступило 4000 обращений от граждан, возмущенных действиями того или иного судьи, в 1996-м − 7500, в 1997-м − 10800, в 1998-м − 14400, в 1999-м – 17564. За прошедшие годы квалификационные коллегии прекратили полномочия 300 судей (в том числе и областного масштаба), допустивших проступки, опорочившие их честь и достоинство. За более тяжкие провинности только за период 1997 − 1999 гг. в отношении судей возбуждено 36 уголовных дел[71].

Однако, получив названные преимущества, судейская корпорация, по выражению Б. Золотухина, замкнулась внутри себя и стала лосниться от самодовольства[72]. За годы подобной вольницы к органам судейского сообщества накопилось много вопросов, причем не только у власти, но и у общества. Деятельность квалификационных коллегий, в которые входили только судьи, не всегда соответствовала общественным интересам. Довольно быстро возникла традиция выбора руководителями квалификационных коллегий председателей или по крайней мере, заместителей председателей судов соответствующих субъектов Российской Федерации. Многие, в том числе и сами представители судейского корпуса, отмечали, что квалификационные коллегии получили «бесконтрольную власть над судьбами коллег». Зачастую коллегии не разрешали Генеральной прокуратуре РФ возбуждать уголовные дела против судей, из-за чего стали нередкими обвинения в адрес этих органов в «корпоративности», переходящей в кастовость. В этой связи в научной литературе стали высказываться предложения о необходимости создания механизма, который препятствовал бы формированию квалификационных коллегий судей по принципу протекционизма, соблюдения личных и групповых интересов[73].

В своем Определении от 16 декабря 2004 г. № 394-О «По жалобе Генерального прокурора Российской Федерации на нарушение конституционных прав граждан пунктом 3 статьи 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»[74] Конституционный Суд РФ отметил, что «усложненный по сравнению с обычным порядок возбуждения уголовного дела в отношении судей и

---

[71] Ю.И. Сидоренко. Судебная контрреформа. Кому выгодно ущемление независимости и неприкосновенности судей? − Независимая газета, 16 мая 2001 года; http://www.supcourt.ru/oss_detale.php?id=189.

[72] Л.Никитинский. Все ушли на законодательную базу. Судебная реформа осталась только в тексте Конституции. Интервью с Б. Золотухиным 29 апреля 2004 года. − http://2004.novayagazeta.ru/nomer/2004/30n/n30n-s18.shtml.

[73] Более подробно об этом см., к примеру, Боровский М.В. Суды общей юрисдикции в Российской Федерации: проблемы и перспективы, *Черные дыры в российском законодательстве,* № 1'2001; Ведерникова О.Н. Предупреждение коррупционного и иного противоправного поведения: опыт судей России и США, − Криминологический ежеквартальный альманах «Организованная преступность, терроризм и коррупция», 2003, № 1; Пашин С.А. Интервью журналу «Юридический вестник». − Юридический Вестник, 1997 г., №20 (174). С. 6−7.

[74] Собрание законодательства РФ, 2005, № 10. Ст. 897.

привлечения их в качестве обвиняемых по уголовному делу выступает, однако, лишь в качестве одного из элементов процедурного механизма осуществления уголовного преследования в отношении судей и способа обеспечения их неприкосновенности и независимости. Он не предполагает ограждение судьи от ответственности в случае совершения им преступления. Иное приводило бы к искажению конституционного смысла судейского иммунитета, а также к нарушению конституционных прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью».

Утверждать, что квалификационные коллегии только и делают, что покрывают проштрафившихся судей, не совсем правильно. Среди членов квалификационных коллегий немало порядочных людей, искренне озабоченных моральным обликом современного российского судьи. Но есть и другой аспект: как и в любой закрытой структуре, в судейском сообществе бытует масса противоречий, в том числе основанных на межличностных отношениях. И порой поступившая от граждан жалоба на незаконные действия какого-либо судьи становится прекрасным поводом для сведения внутрикорпоративных счетов.

Еще в 1993 г. Пленум Верховного Суда рекомендовал квалификационным коллегиям расценивать «волокиту» при рассмотрении дел как «действия, дискредитирующие честь и достоинство судьи», и прекращать полномочия таких судей[75]. Это дало квалификационным коллегиям судей широкий простор в устранении тех, кто по тем или иным причинам «не вписался» в корпорацию.

Несколько судей, активно выступавших за реформу системы в целях снижения давления на суд, были вытеснены из судебной системы или с трудом отстояли право в ней остаться. Наиболее известен случай с судьей С. Пашиным, чьи полномочия были прекращены, но впоследствии восстановлены Верховным Судом РФ. Квалификационная коллегия судей г. Москвы (которую многие журналисты часто называют квалификационной комиссией Московского городского суда, что недалеко от истины) и Высшая квалификационная коллегия судей РФ признали его виновным в дискредитации чести судьи в связи с нарушением некоторых юридических процедур принятия решений по уголовным делам. Общее мнение, однако, состояло в том, что Пашина на самом деле лишили полномочий за отказ подчиниться давлению со стороны тогдашнего Председателя Мосгорсуда З.

[75] Постановление № 7 Пленума Верховного Суда РФ «О порядке рассмотрения уголовных и гражданских дел судами Российской Федерации» от 24 августа 1993 г. (в редакции постановлений Пленума от 21 декабря 1993 г. № 11 и от 25 октября 1996 г. № 10, с изменениями и дополнениями, внесенными постановлением Пленума от 6 февраля 2007 г. № 5). − http://www.supcourt.ru/vscourt_detale.php?id=917.

Корневой, особенно в связи с выносившимися им оправдательными приговорами. Коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ восстановила С.Пашина в должности, отметив, что, хотя нарушения уголовно-процессуального законодательства с его стороны и имели место, их нельзя расценивать как преднамеренные или дискредитирующие честь суда.

Процедура прекращения полномочий судьи Мосгорсуда В. Миронова была начата в тот же день, когда он дал показания в пользу Пашина на слушании дела последнего. Московская квалификационная коллегия судей лишила В. Миронова полномочий менее чем через месяц, под предлогом того, что состояние здоровья не позволяет ему далее исполнять обязанности судьи. Хотя у В. Миронова действительно есть проблемы со здоровьем, он считает, что в состоянии работать судьей, и убежден, что прекращение его полномочий было местью за его поддержку Пашина. Высшая квалификационная коллегия судей и Верховный Суд РФ оставили решение Московской коллегии без изменения.

Бывшая судья Ногинского городского суда Е. Разкевич была лишена полномочий за неоднократные нарушения, что, по ее мнению, является сфабрикованным обвинением. Е. Разкевич считает, что в действительности ее уволили за отказ следовать указаниям председателя суда. Она рассказала представителям Human Rights Watch, что проблемы возникли, когда она оправдала Вадима Гессе — отказника по идейным соображениям, лишенного свободы за отказ от прохождения военной службы. Председатель суда также впоследствии критиковал Е. Разкевич за мягкость, когда она вынесла условный приговор двум пенсионерам, пытавшимся украсть картофель[76].

С сожалением приходится констатировать, что функционирование органов судейского сообщества в России довольно быстро привело к образованию привилегированной прослойки судейской бюрократии и перерождению указанных органов в механизмы поддержки власти председателей судов уровня субъектов Российской Федерации, средства преследования инакомыслящих и непокорных судей.

Адекватная оплата труда судьи. К сожалению, описанные выше демократические завоевания не ликвидировали и возможности финансового влияния на суд со стороны исполнительной власти, в особенности на местах. В 1990-е годы резкое сокращение налоговых поступлений в федеральный бюджет подорвало возможности федерального правительства содержать судебную систему. Министерство финансов РФ часто подвергало секвестру средства, выделенные на финансирование судов в федеральном бюджете, в

[76] Интервью Human Rights Watch. Москва, 9 июля 1998 г. – http://www.hrw.org/russian/reports/russia/1999/torture/topicb3.html#footnote244.

связи с чем суммы, фактически получаемые судами, были более чем неадекватными. В отсутствие финансирования, минимально необходимого для функционирования судов, большинство председателей судов в 1997 − 1998 годах обращались за дополнительными средствами к региональным и местным исполнительным органам и получали такие средства (60% председателей судов, опрошенных П. Соломоном-мл. и Т. Фоглесонгом, признали это), были обращения и к частным спонсорам (15%)[77]. Чаще всего полученные суммы покрывали только коммунальные платежи и канцелярские расходы, однако кое-где (например, в Москве и Санкт-Петербурге) дотации из местных бюджетов были весьма существенными. В Москве региональные власти даже производили доплаты к заработной плате судей и работников аппаратов судов из городского бюджета. Судьи, опрошенные П. Соломоном и Т. Фоглесонгом, говорили, что испытывают «чувство благодарности» к своим благодетелям (хотя зачастую и чувство унижения), однако настаивали, что подобного рода подаяния не оказывают влияния на решения, принимаемые ими в судебном заседании[78].

10 января 1996 года в целях обеспечения судьям достойного уровня жизни был принят Федеральный закон «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации»[79]. В соответствии с данным законом в дополнение к заработной плате, имеющей денежное выражение, судьи продолжили получать существенные дополнительные льготы и компенсации. Закон предусматривал, в дополнение к бесплатному проезду для судьи и членов его семьи во время отпуска к месту отдыха и обратно, бесплатное пользование городским транспортом, освобождение от подоходного налога, 50%-ную скидку на оплату коммунальных услуг, иные льготы. Однако право на распределение указанных льгот чаще всего предоставлялось председателю суда и, иногда, государственным чиновникам или судьям вышестоящего суда. Таким образом, установленные методы оплаты труда судей не устранили источников их зависимости. «К примеру, ключевой льготой еще с советских времен являлось получение квартиры, и в целях ликвидации этого источника зависимости Законом о статусе судей на местные органы исполнительной власти была возложена обязанность по предоставлению квартир нуждающимся судьям. Однако на практике получение квартиры (которая может стать существенным активом в результате приватизации) все еще связано с наличием поддержки со стороны председателя суда и с его/ее

[77] See, Peter H. Solomon, Jr. and Todd S. Foglesong, *Courts and Transition in Russia: The Challenge of Judicial Reform*, Boulder, Colorado (2000).
[78] Там же, см. также Peter H. Solomon, Jr, Courts in Russia: Independence, Power and Accountability in *Andras Sajo (ed.) Judicial Integrity*, 2004, Koninklijke Brill NV, Printed in the Netherlands, at 236-37.
[79] Федеральный закон "О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации" № 6-ФЗ. − Собрание законодательства РФ. 1996, № 3, Ст. 144.

личными связями в региональной и местной администрации»[80]. То же самое можно сказать и об установке квартирного телефона, предоставлении детям судьи мест в детском саду и возможности получения путевок в наиболее престижные места отдыха.

По результатам исследования экспертов Совета Европы, проведенного в 1996 году, оплата труда судей являлась весьма низкой (примерно 105 долларов в месяц для судьи суда первой инстанции) и к тому же в некоторых судебных округах имели место постоянные задержки с выплатой заработной платы. Именно с целью компенсации низкого уровня зарплат судьям предоставлен ряд иных материальных льгот и преимуществ, но такое положение нельзя признать удовлетворительным. Решение об индексировании заработной платы судей относительно зарплаты председателя Верховного Суда также признано недостаточной мерой, поскольку должный уровень вознаграждения за труд так и не обеспечивается[81].

Интересно отметить, что эта проблема возродилась в 2006 году, после осуществления «монетизации льгот», которая включала и изменения в этой части (Федеральный закон № 122-ФЗ, статья 19 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации»). В настоящее время в Конституционном Суде находится в производстве ходатайство Высшего Арбитражного Суда о признании неконституционной новой редакции статьи 19 Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации».

Защита судей. Обеспечение физической безопасности судей и зданий судов стало основополагающим вопросом для России в середине 90-х годов частично потому, что многие судьи продемонстрировали свое нежелание вступать в сделки с криминальными элементами (то есть брать взятки)[82]. Вместе с тем только в 1995 году было зафиксировано 16 покушений на жизнь и здоровье судей и работников аппарата судов, 36 угроз, связанных со служебной деятельностью, 37 случаев нанесения судьям серьезного материального ущерба, 8 случаев смерти (включая самоубийства), 15 краж материалов дел и 93 случая нанесения ущерба зданиям судов в результате поджогов и краж[83].

---

[80] Peter H. Solomon, Jr, Courts in Russia: Independence, Power and Accountability in *Andras Sajo (ed.) Judicial Integrity*, 2004, Koninklijke Brill NV, Printed in the Netherlands, at 236-37.

[81] Доклад, подготовленный рабочей группой Совета Европы по реформе судебной системы в Российской Федерации, в рамках совместной программы сотрудничества между Российской Федерацией и Советом Европы. 8 марта 1996 года.

[82] См. Peter H. Solomon, Jr, Courts in Russia: Independence, Power and Accountability in *Andras Sajo (ed.) Judicial Integrity*, 2004, Koninklijke Brill NV, Printed in the Netherlands, 225−252.

[83] Аналитическая справка по чрезвычайным происшествиям в органах юстиции и судах Российской Федерации за период с 1994 по 1998 год включительно (не опубликована. Москва, 1999. Цитируется по Peter H. Solomon. Указ. соч.

Ответом на данную ситуацию стал новый Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 года[84], который наконец-то разрешил органам внутренних дел выдавать судьям служебное оружие в случае, если они не чувствуют себя в безопасности, и в целом установил систему мер государственной защиты жизни, здоровья и имущества судей, в том числе возможность их охраны сотрудниками органов внутренних дел. Однако ряд бюрократических препятствий и недостаток финансирования не позволили реализовать данный закон. В своем Указе «О некоторых мерах по стабилизации положения в судебной системе» № 1612 от 2 декабря 1996 года[85] Президент постановил, что Правительству РФ начиная с I квартала 1997 года необходимо обеспечить выдачу органами внутренних дел служебного оружия судьям. Однако Правительство не смогло подготовить в срок необходимые инструкции. В то же время не все судьи пожелали воспользоваться этим правом. В своем интервью Российскому телевидению 4 декабря 1996 г. (на Всероссийском съезде судей) Председатель Московского областного суда С.В. Марасанова подчеркнула, что, поскольку две трети судейского корпуса составляют женщины, которым вряд ли удастся полностью освоить правила обращения с огнестрельным оружием, они станут еще более уязвимы для нападения со стороны криминальных элементов, желающих завладеть оружием.

Следующим ответом на сложившуюся ситуацию стало создание в 1997 году при Министерстве юстиции РФ Службы судебных приставов, на одно из подразделений которой была возложена функция охраны зданий судов и обеспечения явки в суд свидетелей[86]. Однако и это не улучшило ситуацию с защитой судей и не создало у самих судей чувства защищенности. Формирование Службы оказалось процессом длительным и затратным, поэтому даже после того, как первые вооруженные приставы появились в зданиях судов, на защищенность судей это мало повлияло, поскольку тотальную охрану всех помещений суда приставы обеспечить были не в силах, а после того как судья покидал рабочее место, он и вовсе оставался беззащитным.

Изменения, внесенные в Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации» в период с 2000 по 2007 год

[84] Федеральный закон "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" № 45-ФЗ − Собрание законодательства РФ, 1995, № 17. Ст. 1455.
[85] Собрание законодательства РФ, 1996, № 49. Ст. 5536.
[86] Федеральный закон «О судебных приставах». − Собрание законодательства РФ, 1997, № 30. Ст. 3590.

Именно такое состояние дел в сфере судебной реформы наблюдалось в момент прихода к власти нового Президента РФ. Будучи юристом, он изначально понимал ту роль, которую играет в государстве судебная власть, и в своих первых выступлениях всегда подчеркивал важность «создания эффективных правовых механизмов защиты экономической деятельности» и «установления диктатуры закона»[87]. Однако все чаще в его выступлениях, а главное – действиях, прослеживалось намерение усилить контроль над судебной системой. Так или иначе, очередной этап судебной реформы, начавшийся по инициативе Президента в 2000 году, ощутимо ассоциировался с оценкой результатов реформ периода 1990-х годов и их фактической ревизией. Впервые с высокой трибуны были произнесены слова о необходимости большей открытости органов судебной власти и их подотчетности.

Действительно, подотчетность судебной власти есть оборотная сторона независимости. «Независимость [судей] служит важным общественным потребностям и не является, строго говоря, самоценной, или средством обеспечить пребывание судей в должности в их собственных интересах, а скорее призвана способствовать достижению цели построения справедливого и преуспевающего общества. По этой причине независимость должна дополняться средствами обеспечения того, что судьи и судебная власть в целом соблюдают демократические принципы и законные интересы общества: другими словами, даже если судьи независимы, они должны быть подотчетны»[88].

Это теоретическое положение (как формально дающее право на некоторое ограничение независимости судей) было взято на вооружение Администрацией Президента РФ и положено в основу нового этапа судебной реформы[89], причем прерогатива на ее проведение была отдана Министерству экономического развития и торговли, поскольку основным приоритетом было названо создание должных условий для развития и функционирования экономических институтов. Еще в октябре 2000 года глава

---

[87] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, 8 июля 2000 года. http://www.kremlin.ru/appears/2000/07/08/0000_type63372type63374_28782.shtml.

[88] Monitoring the EU Accession Process: Judicial Independence, Budapest and New York: Central European University Press (2001) 18.

[89] Специалист Всемирного банка в области развития публичного сектора Л. Хамергрен назвала следующие четыре элемента подотчетности: «Прозрачная система отбора судей – публикуемые критерии и обсуждение порядка их применения. Прозрачность внутренней деятельности судей и их подчинение заранее установленным правилам − бюджет, использование ресурсов, заработная плата, декларирование доходов и имущества, стандарты поведения и оценки деятельности судей должны быть формально определены и доступны для изучения общественности. Транспарентность судебных решений – публичное ведение протоколов судебных заседаний и опубликование приговоров. Функционирование системы регистрации жалоб на деятельность или поведение отдельных членов судейского корпуса» См. L. Hammergren. Judicial Independence and Judicial Accountability: the Shifting Balance in Reform Goals // in *Guidance for Promoting Judicial Independence and Impartiality*, USAID Technical Publications Series, Washington (2002) at 155.

Минэкономразвития Г. Греф, выступая на российско-американском симпозиуме в Бостоне, высказался немного не по своей теме − о судебной реформе в России. Одним из аспектов этой реформы, по словам министра, должно было стать «создание открытой системы судебных решений, когда судебное решение вступает в силу только после его официального опубликования в сети интернет и специальная общественная организация анализирует правомерность, правосудность выносимых судами и отдельными судьями решений»[90]. В том же году Г.Греф пошел дальше и представил довольно противоречивые предложения по обеспечению подотчетности как отдельных судей, так и судебной власти в целом: в частности, предусматривалась возможность приостановления полномочий любого судьи, чьи родственники стали субъектами уголовного преследования, лишения судьи его статуса за совершение в течение трех лет двух дисциплинарных проступков, а также предлагалось проведение регулярного медицинского обследования судей.

Эти инициативы не имели продвижения (за исключением введения медицинского обследования судей перед вступлением в должность), однако осенью 2000 года под руководством заместителя руководителя администрации Президента РФ Д.Н. Козака во исполнение распоряжения Президента РФ[91] была создана рабочая группа по судебной реформе, подготовившая «президентский пакет проектов федеральных законов о судебной реформе». Его целью, по заявлению самих авторов, было желание снизить корпоративность судейского сообщества, сделать процесс назначения судей более прозрачным, устранить причины для коррупции в судебной системе, решить назревшие материально-технические проблемы. Данный пакет изменений прошел длительное обсуждение, в органах судейского сообщества, в Совете при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия, в высших судебных органах, в научной среде − и подвергся резкой критике. В частности, Совет судей неоднократно указывал, что «принятие [подобных законопроектов] может привести к утрате самостоятельности третьей ветви власти. Многие нормы, отраженные в законопроекте, фактически могут служить инструментом давления на судей, что неприемлемо для осуществления беспристрастного и объективного правосудия. Предложения рабочей группы способны превратить судью из независимого арбитра в состязательном процессе прямо-таки в какого-то сакраментального Акакия Акакиевича»[92]. В этом же ключе высказывались и

[90] Веб-расписание судов**.** Автоматизированная система призвана улучшить имидж правосудия, 12 апреля 2006 года. − http://www.rol.ru/news/misc/press/06/04/12_001.htm.

[91] Распоряжение Президента РФ от 28 ноября 2000 г. № 534-рп «О составе рабочей группы по вопросам совершенствования законодательства Российской Федерации о судебной системе» // Собрание законодательства РФ, 2000, № 49. Ст. 4815.

[92] Ю.И. Сидоренко. Судебная контрреформа. Кому выгодно ущемление независимости и неприкосновенности судей? − Независимая газета от 16 мая 2001 года; http://www.supcourt.ru/oss_detale.php?id=189.

многие представители научной общественности. Однако к их мнению не прислушались, в 2001 году указанные изменения независимость судебной власти была существенно ущемлена. Судьи оказались поставленными в еще большую зависимость от высших судебных органов и председателей судов. Дальнейшие изменения, вносимые в Закон о статусе судей, лишь усугубляли ситуацию и все отчетливее демонстрировали стремление Президента к укреплению так называемой административной вертикали − в том числе путем встраивания в нее судебной власти.

4. *2000 год*

Весьма символично, что первыми же поправками к Закону о статусе судей, принятыми после прихода к власти Президента В. Путина, стали изменения пункта 3 статьи 21 Закона о статусе судей, который закреплял порядок выдачи судьям служебных удостоверений. Прежде в соответствии с изменениями, внесенными в 1995 году, удостоверения судьям выдавались соответствующим государственным органом или лицом, их назначившим; теперь же в Законе была прописана весьма сложная иерархическая процедура вручения таких удостоверений, а также перечень лиц, которые по поручению Президента вправе вручать судьям служебные удостоверения на различных «этажах» судебной системы.

5. *2001 год*

Наибольшее влияние на дальнейшее становление статуса судей оказали изменения, внесенные в Закон о статусе судей 15 декабря 2001 года. Руководитель рабочей группы Д. Козак подчеркивал: «Главная цель законов, представленных правительством и принятых парламентом, как это вытекает из самих документов, состоит в том, чтобы, с одной стороны, усилить независимость судей и судебной власти в целом, а с другой − повысить ответственность судей для того, чтобы содействовать эффективному отправлению правосудия»[93].

Первыми же изменениями статьи 3 Закона были введены дополнительные требования к судьям. Теперь судья не может быть не только народным депутатом, но и третейским судьей или арбитром, что верно, поскольку природа возникновения и сама сущность их статуса различны, а принимаемые решения влекут разные правовые последствия. Федеральный закон «О третейских судах в Российской Федерации» от 24 июля 2002 года[94] также впоследствии предусмотрел корреспондирующую норму.

[93] Д. Козак. Интервью *Российской газете*, 19 июня 2001 года. С.1−2.
[94] Собрание законодательства РФ, 2002, № 30. Ст. 3019.

Порядок замещения должности судьи. В статье 4 Закона о статусе судей были установлены новые требования к возрасту и стажу работы по юридической профессии для кандидатов в судьи судов различных уровней. Для судьи Конституционного Суда это возраст 40 лет и наличие стажа работы по юридической профессии не менее 15 лет (здесь следует отметить, что принципиальным нововведением стало перенесение всех вопросов регулирования статуса судьи Конституционного Суда из Закона о Конституционном Суде в Закон о статусе судей); для судьи Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда – возраст 35 лет и наличие стажа работы по юридической профессии не менее 10 лет; для судьи верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда округа – возраст 30 лет и наличие стажа работы по юридической профессии не менее 7 лет; и для судьи арбитражного суда субъекта Федерации, конституционного (уставного) суда субъекта Федерации, районного суда, гарнизонного военного суда, а также мирового судьи – возраст 25 лет и наличие стажа работы по юридической профессии не менее 5 лет.

Впервые термин «стаж работы по юридической профессии» был разъяснен применительно к требованиям, предъявляемым к кандидату на должность судьи (ранее такое разъяснение давалось лишь применительно к исчислению стажа, необходимого для получения судьей ежемесячного пожизненного содержания и иных льгот при выходе в отставку). В соответствии с изменениями, внесенными в статью 4 Закона, в стаж работы по юридической профессии включается время работы на требующих юридического образования государственных должностях в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Федерации, иных государственных органах, образуемых в соответствии с Конституцией РФ, конституциями (уставами) субъектов Федерации, а также в государственных органах, существовавших в Российской Федерации до принятия действующей Конституции; муниципальных должностях, в том числе в органах местного самоуправления.

Кроме того, в стаж работы по юридической профессии включаются время работы на требующих юридического образования должностях в органах Судебного департамента при Верховном Суде, в юридических службах организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, в научно-исследовательских институтах и иных научно-исследовательских учреждениях, время работы в качестве преподавателя юридических дисциплин в учреждениях среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования, а также время работы в качестве адвоката и нотариуса. Таким образом, при расширении круга должностей, стаж работы на которых может быть включен в стаж работы по юридической профессии, было создано препятствие для занятия должности судьи лицами, ранее работавшими в

должностях секретарей и консультантов судов и не имеющими достаточного стажа работы после получения ими юридического образования.

В Закон о статусе судей была введена новая статья 4.1, установившая для кандидата на должность судьи обязательное требование его предварительного медицинского освидетельствования для подтверждения отсутствия у претендента на должность судьи заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи. Перечень заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, должен утверждаться решением Совета судей на основании представления федерального органа исполнительной власти в области здравоохранения.

Был также установлен новый порядок замещения должности судьи. Отныне председатель суда, в котором открылась вакантная должность судьи, сообщает об этом в соответствующую квалификационную коллегию судей не позднее чем через 10 дней после открытия вакансии. Квалификационная коллегия судей не позднее чем через 10 дней после получения сообщения председателя суда объявляет об открытии вакансии в средствах массовой информации с указанием времени и места приема заявлений от претендентов на должность судьи, а также времени и места рассмотрения поступивших заявлений. Любой гражданин, достигший установленного рассматриваемым Законом возраста, имеющий высшее юридическое образование, требуемый стаж работы по юридической профессии и не имеющий заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи, вправе сдать квалификационный экзамен на должность судьи, обратившись для этого в соответствующую экзаменационную комиссию с заявлением о сдаче квалификационного экзамена. Помимо указанного заявления в экзаменационную комиссию теперь необходимо представлять следующие документы: анкета, содержащая биографические данные претендента; документ, подтверждающий наличие у претендента высшего юридического образования; подлинники или копии трудовой книжки или иных документов, подтверждающих трудовую деятельность претендента; документ об отсутствии у претендента заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи (ранее перечень документов, представляемых в квалификационную коллегию судей, законом не регулировался).

Квалификационный экзамен принимается экзаменационной комиссией при квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Федерации. После сдачи квалификационного экзамена гражданин вправе обратиться в соответствующую квалификационную коллегию судей с заявлением о рекомендации его на вакантную должность судьи; к которому прилагаются те же документы, что и при подаче заявления на сдачу квалификационного экзамена, плюс документ о результатах сдачи квалификационного экзамена. Квалификационная коллегия судей организует проверку достоверности указанных документов и сведений, при этом она вправе обратиться с требованием в соответствующие органы, которые обязаны сообщить о результатах проверки в установленный коллегией срок, но не позднее чем через 2 месяца со дня поступления указанного требования (Закон не устанавливает обязанности квалификационной коллегии ознакомить с

результатами такой проверки самого заявителя). Если в процессе проверки установлена недостоверность документов и сведений, то гражданин, представивший их, не может быть рекомендован на должность судьи. В случае если никто из претендентов на должность судьи не соответствует предъявляемым требованиям, квалификационная коллегия судей принимает в отношении каждого из этих граждан мотивированное решение об отказе в рекомендации на должность судьи и объявляет в средствах массовой информации о новом времени и месте приема и рассмотрения заявлений. Решение квалификационной коллегии судей о рекомендации на должность судьи может быть обжаловано в судебном порядке, если коллегией нарушен установленный Законом порядок отбора претендентов. Решение об отказе в рекомендации на должность судьи может быть обжаловано в судебном порядке как в связи с нарушением порядка отбора, так и по существу решения.

По результатам рассмотрения заявлений всех граждан, претендующих на должность судьи, и с учетом результатов квалификационного экзамена квалификационная коллегия судей принимает решение о рекомендации одного или нескольких соискателей на должность судьи. Указанное решение направляется председателю соответствующего суда, где открылась вакансия, и тот в случае согласия с указанным решением вносит в установленном порядке представление о назначении рекомендуемого лица на должность судьи. В случае несогласия с указанным решением председатель суда возвращает его для повторного рассмотрения в ту же квалификационную коллегию судей. Если при повторном рассмотрении квалификационная коллегия двумя третями голосов подтверждает первоначальное решение, то председатель суда обязан внести представление о назначении рекомендуемого лица на должность судьи.

Из статьи 6 Закона было исключено положение о необходимости получения согласия законодательного (представительного) органа власти соответствующего субъекта Российской Федерации при назначении федеральных судей − как излишнее и требующее больших временных затрат. До этого в ряде своих решений[95] Конституционный Суд разъяснил, что

[95] Постановление от 7 июня 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» − Собрание законодательства РФ, 2000, № 25. Ст. 2728; Определение от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке на соответствие Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституции Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан. − Собрание законодательства РФ.2000, № 29. Ст. 3117; Определение от 21 декабря 2000 года об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Юркина С.А. на нарушение его конституционных прав частью 6 статьи 13 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и статьей 6 Закона

несогласие законодательного (представительного) органа с назначением конкретного лица на судейскую должность не исключает ни возможности представления Председателем Верховного Суда РФ данной кандидатуры Президенту РФ, ни права Президента РФ назначить на должность то лицо, чья кандидатура не была согласована с законодательным (представительным) органом. Иное означало бы сужение компетенции Российской Федерации в решении вопросов, отнесенных к ее ведению статьей 71 (пункт «о») Конституции Российской Федерации, а также ограничение, предусмотренного статьями 83 (пункт «е») и 128 (часть 2) Конституции РФ полномочия Президента РФ. Таким образом, наличие такого согласия уже и так было признано не обязательным.

В связи с исключением данного положения утратил силу пункт 7 статьи 6 о праве соответствующей квалификационной коллегии судей − в случае отклонения представленной кандидатуры на должность судьи федерального суда общей юрисдикции и арбитражного суда при наличии повторного заявления кандидата, рассмотрев основания отклонения, − повторно дать положительное заключение для назначения кандидата на должность судьи.

Впервые особое внимание было уделено порядку наделения полномочиями и прекращения полномочий председателя и заместителя председателя суда, а также кругу их полномочий, для чего в Закон были введены статьи 6.1 и 6.2. В соответствии с внесенными изменениями порядок наделения полномочиями Председателя и заместителя Председателя Конституционного Суда все еще устанавливается Законом о Конституционном Суде (и сохраняется порядок их избрания), в отношении же Председателя и заместителей Председателя Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда устанавливается 6-летний предельный срок для наделения их полномочиями. Они назначаются на должность Советом Федерации по представлению Президента при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей. Для заместителей председателей высших судов вводится еще одно условие внесения Президентом представления об их назначении – наличие представления председателей соответствующих судов. Такой же 6-летний срок полномочий устанавливается и для председателей и заместителей председателей всех нижестоящих судов. При этом председатели и заместители председателей высших судов субъектов Федерации и военных судов назначаются на должность Президентом по представлению Председателя Верховного Суда при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей; председатели, заместители председателей федеральных арбитражных судов округов, арбитражных судов субъектов Федерации назначаются на должность Президентом по

Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации». − Собрание законодательства РФ, 2001, № 3. Ст. 273.

представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей; председатели, заместители председателей районных судов назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации при наличии положительного заключения соответствующих квалификационных коллегий судей субъектов Федерации. Законом устанавливаются сроки внесения названных представлений и сроки их рассмотрения Президентом. Отклоненные кандидатуры на должности председателей и заместителей председателей судов того же суда могут быть повторно представлены для назначения не ранее чем через год в том же порядке.

Кроме того, в Законе о статусе судей был заново очерчен круг административных полномочий председателя и заместителя председателя суда (ранее эти полномочия устанавливались Законом РСФСР «О судоустройстве в РСФСР» и Федеральным законом «Об арбитражных судах»). Согласно произведенным изменениям председатель суда наряду с осуществлением полномочий судьи соответствующего суда, а также процессуальных полномочий, установленных для председателя суда федеральными конституционными законами и федеральными законами, осуществляет следующие функции:

1) организует работу суда;

2) устанавливает правила внутреннего распорядка суда на основе утверждаемых Советом судей Российской Федерации типовых правил внутреннего распорядка судов и контролирует их выполнение;

3) распределяет обязанности между заместителями председателя, а также в порядке, установленном федеральным законом, − между судьями;

4) организует мероприятия по повышению квалификации судей;

5) осуществляет общее руководство деятельностью аппарата суда, в том числе назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата суда, а также распределяет обязанности между ними, принимает решение о поощрении работников аппарата суда либо о привлечении их к дисциплинарной ответственности, организует мероприятия по повышению квалификации работников аппарата суда;

6) регулярно информирует судей и работников аппарата суда о своей деятельности и о деятельности суда;

7) осуществляет иные полномочия по организации работы суда.

Заместитель председателя суда наряду с осуществлением полномочий судьи соответствующего суда, а также процессуальных полномочий, установленных для заместителя председателя суда федеральными конституционными законами и федеральными законами, осуществляет полномочия по организации работы суда в соответствии с распределением обязанностей, установленным председателем суда. Законом также оговорены условия исполнения обязанностей председателя суда (его заместителя) в случае их временного отсутствия (болезнь, отпуск, командировка), а также случае приостановления либо прекращения их полномочий.

Предполагалось, что закрепление полномочий председателя суда и его заместителей позволит ограничить тот административный произвол, который творили председатели в подведомственных им судах, однако широкий перечень полномочий, а также весьма расплывчатая формулировка

«осуществляет иные полномочия по организации работы суда» не способствовали достижению поставленной цели. К примеру, рассматриваемые положения не содержат прямого указания на полномочие председателя суда по распределению дел между судьями, однако оно вполне может быть подведено под пресловутые «иные полномочия».

Обеспечение срока пребывания судьи в должности. Продолжилось наступление и на такую составляющую института судейской независимости, как обеспечение срока пребывания судей в должности. Изменениями, внесенными в статью 11 Закона о статусе судей, был установлен предельный возраст пребывания в должности судьи (за исключением судей Конституционного Суда Российской Федерации) – 65 лет. Само по себе установление предельного возраста пребывания судьи в должности знакомо многим правовым системам, и ряд ученых, сразу после введения пожизненного срока полномочий судей, отмечали те трудности, которые возникают оттого, что срок пребывания судьи в должности не имеет никаких границ, кроме естественных (т.е. смерти судьи). В связи с этим время от времени возникает деликатная проблема удаления в отставку судьи, который из-за своего преклонного возраста уже не в состоянии работать в полную силу. Квалификационные коллегии судей вынуждены решать этот вопрос при отсутствии в законе каких-либо объективных критериев. Поэтому в литературе неоднократно предлагалось воспринять ряд положений Закона о Конституционном Суде от 21 июля 1994 года об установлении предельного возраста, по достижении которого судья обязан выйти в отставку и который указан в статье 12 данного Закона, – 70 лет. Такое решение представлялось многим оптимальным: хотя и формализующим, но существенно упрощающим проблему и позволяющим использовать еще один рычаг для сохранения высокого рабочего потенциала судейского корпуса. Однако в данном случае речь идет о понижении гарантии, о принятии закона, умаляющего независимость судей, что недопустимо и противоречит положениям Закона о судебной системе. Очевидно, что данная норма была введена для того, чтобы «очистить» судебную систему от ряда наиболее ярких, независимых фигур, которые давно уже вызывали недовольство Администрации Президента, и прежде всего для того, чтобы освободить место Председателя Высшего Арбитражного Суда для более молодого и в большей степени устраивающего нынешнюю власть преемника.

Как уже отмечалось выше, срок полномочий председателя и заместителя председателя суда был сокращен до 6 лет. При этом одно и то же лицо может быть назначено на должность председателя (заместителя председателя) одного и того же суда неоднократно, но не более двух раз подряд. По заявлению авторов закона, это было сделано для того, чтобы, во-первых, опять же ограничить произвол председателя суда, а во-вторых, чтобы обеспечить судьям перспективы карьерного роста. Однако, так же как и во многих других случаях, достигнутый результат оказался едва ли не противоположным желаемому. Председатели судов стали еще более зависимы от органа, их назначающего и рекомендующего на должность. Хотя в переходных положениях было тщательно прописано, каким образом исчислять срок пребывания в должности для председателей и заместителей председателей судов в зависимости от сроков их предыдущих назначений, а также оговорено, что этот срок должен считаться для них первым, очевидно,

что указанное положение было направлено в первую очередь против Председателя Верховного Суда, который еще нескоро достиг бы предельного возраста для прекращения судейских полномочий. Весьма символично, что Конституционный Суд не усмотрел каких-либо нарушений конституционных гарантий статуса судей в ограничении определенным сроком пребывания в должности председателя или заместителя председателя суда, поскольку при этом за такими лицами сохраняется статус судьи, и не принял к рассмотрению соответствующий запрос Верховного Суда, равно как и конкретных руководителей судов[96].

Т.Г. Морщакова отмечала: «Нельзя продлять полномочия действующим судьям и нельзя сокращать полномочия действующих судей – в соответствии с принципом несменяемости это исключается. Вы можете в дальнейшем для будущих судей установить другие сроки, для тех, кто придет потом, после того как уйдут эти, назначенные на других условиях. Но это не соблюдается никем. Или такой пример, как полномочия председателей судов, которые они обретают на 6 лет по закону, а после этих 6 лет они могут быть назначены на этот срок второй раз. То есть это просто искажение принципа несменяемости, пусть в отношении председателей судов, но они же тоже судьи»[97].

Несменяемость судей. В пункте 1 статьи 13, содержащем перечень оснований для приостановления полномочий судьи, из подпункта 2 было исключено указание на согласие квалификационной коллегии на привлечение судьи к уголовной ответственности (имелся в виду новый порядок привлечения судьи к уголовной ответственности, о котором речь пойдет

---

[96] Определение Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2005 года № 1-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности положений статьи 6.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», части третьей статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» − Собрание законодательства РФ, 2005, № 10. Ст. 899; Определение Конституционного Суда РФ от 4 декабря 2003 года № 428-О «По запросу Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 6 и пунктов 6 и 7 статьи 6.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» − Вестник Конституционного Суда РФ, № 3, 2004; Определение Конституционного Суда РФ от 11 марта 2005 года № 3-О по жалобе гражданина Смакова Р.М. на нарушение его конституционных прав положениями статьи 14 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» (в редакции Федерального конституционного закона от 15 декабря 2001 года), пункта 3 статьи 6.1 и абзаца второго пункта 1 статьи 11 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 15 декабря 2001 года)» − Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 2005; Определение Конституционного Суда РФ от 11 марта 2005 года № 148-О по жалобе граждан Гришина М.И., Грошевой Г.И., Мустафенкова В.Т. и Назарова В.В. на нарушение их конституционных прав положениями статьи 6.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», части третьей статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации». − Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 2005; Определение Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2006 года № 535-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Анишиной Е.А. на нарушение ее конституционных прав положениями части третьей статьи 13 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», пункта 8 статьи 6.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации». − http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S__j0CvKsvc/PILOT/main.html.

[97] К. Горелик. 15-летний юбилей Концепции судебной реформы в России (говорят авторы концепции). Интервью с Т.Морщаковой. Радио «Свобода», программа «Дорога свободы», 21 октября 2006 года.

ниже). Также из этой статьи был исключен пункт о праве обжалования решения квалификационной коллегии судей о приостановлении полномочий или об отказе в их приостановлении.

В статью 14 была введена гораздо более обтекаемая формулировка подпункта 2 пункта 1 − «неспособность по состоянию здоровья или по иным уважительным причинам осуществлять полномочия судьи»; кроме того, из указанного подпункта было исключено положение о том, что квалификационная коллегия судей не вправе принять решение о прекращении полномочий судьи, если он вернулся к исполнению своих обязанностей. Также из пункта 1 было исключено такое основание прекращения полномочий судьи, как совершение поступка, позорящего честь и достоинство судьи или умаляющего авторитет судебной власти, (в несколько другом изложении это обстоятельство стало основанием для привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, о чем будет сказано ниже). Пункт 2 указанной статьи был изложен в новой редакции, исходя из установления предельного срока пребывания судьи в должности. Теперь данный пункт говорит о возможности досрочного прекращения полномочий судьи и основаниях для этого.

Полномочия председателей и заместителей председателей судов прекращаются по истечении срока, на который они были назначены. Указанные полномочия могут быть также досрочно прекращены решением соответствующей квалификационной коллегии судей в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением председателями, заместителями председателей судов своих должностных обязанностей, предусмотренных федеральными конституционными законами и рассматриваемым Законом. По прекращении полномочий председателя, заместителя председателя суда за ними сохраняются полномочия судьи в том суде, в котором они замещали должность председателя, заместителя председателя суда. Полномочия председателей и заместителей председателей судов приостанавливаются либо прекращаются в случае приостановления либо прекращения полномочий указанных лиц как судей соответствующих судов.

Председатель, заместитель председателя районного суда вправе обжаловать решение о досрочном прекращении их полномочий в Высшую квалификационную коллегию судей в течение 10 дней после получения копии указанного решения. Председатель, заместитель председателя иного федерального суда вправе обжаловать решение о досрочном прекращении их полномочий в Верховный Суд в течение 10 дней после получения копии указанного решения. Решение Высшей квалификационной коллегии судей может быть обжаловано в Верховный Суд в тот же срок.

Судейский иммунитет. Наибольшей ревизии подверглись положения, касающиеся судейского иммунитета. В Закон о статусе судей была введена статья 12.1 о дисциплинарной ответственности судей. Коренной переработке подверглась статья 16 Закона, которой был изменен порядок привлечения судьи к уголовной ответственности и введена административная ответственность судьи.

Возможность привлечения судьи к дисциплинарной ответственности предусмотрена Европейской Хартией о статусе судей. Указанной Хартией устанавливается принцип законности дисциплинарных взысканий, и при этом предполагается, что причиной для наложения взыскания может являться

исключительно несоблюдение одной из обязанностей, ясно изложенных в законодательстве о статусе судей, и что перечень взысканий, которые могут быть наложены, также должен содержаться в таком законодательстве (предпочтительно, чтобы имелся как можно более широкий перечень возможных взысканий, дабы применять их исходя из принципа пропорциональности). Кроме того, в Хартии устанавливаются гарантии соблюдения должной процедуры: дисциплинарное взыскание может быть наложено только по решению или предложению, рекомендации или с согласия судебной или иной инстанции, не менее половины состава которой представляют избранные судьи, в рамках состязательной процедуры, в ходе которой судья, чье дело рассматривается, может прибегнуть к помощи защитника. В случае наложения взыскания, выбор последнего из перечня, содержащегося в законодательстве о статусе судей, осуществляется на основе принципа пропорциональности.

В соответствии с новой статьей 12.1 Закона о статусе судей за совершение дисциплинарного проступка (нарушение норм Закона о статусе судей, а также положений кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей) на судью, за исключением судей Конституционного Суда, может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде предупреждения либо досрочного прекращения полномочий судьи. Решение о наложении на судью дисциплинарного взыскания принимается квалификационной коллегией судей, к компетенции которой относится рассмотрение вопроса о прекращении полномочий этого судьи (на момент принятия решения). Если в течение года после наложения дисциплинарного взыскания судья не совершил нового дисциплинарного проступка, то он считается не привлекавшимся к дисциплинарной ответственности. Наиболее уязвимыми здесь представляются два момента – весьма короткий перечень возможных взысканий, а также отнесение нарушения Кодекса судейской этики к основаниям для досрочного прекращения полномочий судьи. По этому поводу в комментариях Рабочей Группы Консультативного Совета европейских судей (CCJE) к проекту Бангалорских принципов поведения судей отмечается: «Рабочая Группа не согласна с прямыми параллелями, проведенными (в параграфах 7.1 и 7.3−7.6) между ранее заявленными принципами и жалобами/дисциплинарной ответственностью. Нет сомнений, что несоблюдение указанных принципов может во многих случаях иметь значение для рассмотрения жалоб или привлечения судьи к дисциплинарной ответственности. Однако способ изложения (в особенности повторяющиеся ссылки на «исполнение настоящего Кодекса») позволяет сделать вывод, что любое несоблюдение изложенных принципов может оправдать жалобу или привлечение к дисциплинарной ответственности, что не является (или не должно являться) реальным основанием»[98].

Далее, в Закон введено положение об административной ответственности судей. Решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается: в отношении судьи Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, верховного суда республики, краевого и областного суда, суда города

[98] Документы Комитета Министров Совета Европы, CM(2003)22 (ограничено) 12 февраля 2003 года.−https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=29337&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75.

федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда − судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда по представлению Генерального прокурора; в отношении судьи иного суда − судебной коллегией в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа по представлению Генерального прокурора. Решение по вопросу о привлечении судьи к административной ответственности принимается в 10-дневный срок после поступления представления Генерального прокурора.

Несмотря на сильное противодействие со стороны судейского корпуса, тот широкий иммунитет от уголовного преследования, которым ранее пользовались судьи, был сокращен. Теперь решение по вопросу о возбуждении уголовного дела в отношении судьи либо о привлечении его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу принимается: в отношении судьи Конституционного Суда – Генеральным прокурором на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей Верховного Суда о наличии в действиях судьи признаков преступления и с согласия Конституционного Суда; в отношении судьи Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда − Генеральным прокурором на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей Верховного Суда о наличии в действиях судьи признаков преступления и с согласия Высшей квалификационной коллегии судей; в отношении судьи иного суда − Генеральным прокурором на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа о наличии в действиях судьи признаков преступления и с согласия квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Федерации.

Конституционный Суд в своем Определении от 14 декабря 2004 года отметил, что «введение …такого условия возбуждения уголовного дела, …как заключение суда о наличии или об отсутствии в действиях [определенных категорий лиц] признаков преступления по результатам рассмотрения представления прокурора, выступает в качестве дополнительной процессуальной гарантии их неприкосновенности. Такой порядок, исходя из контрольной функции суда на данной стадии уголовного процесса и в силу части второй статьи 140, части четвертой статьи 146, статей 147 и 148 УПК Российской Федерации, означает проверку судом достаточности представленных прокурором данных, необходимых для возбуждения уголовного дела, правомерности выводов о наличии для этого оснований и вынесение заключения с учетом того, что в силу общеправового принципа недопустимости злоупотребления правом …неприкосновенность не может служить основанием освобождения от ответственности лица за публичные оскорбления, клевету и другие подобные им несовместимые с предназначением данного института… правонарушающие деяния, предусматриваемые федеральным законом. При этом суд не вправе в заключении делать выводы, которые могут быть

установлены только приговором (статья 302 УПК РФ) или иным итоговым решением, постановляемым по результатам непосредственного исследования в ходе судебного разбирательства собранных по уголовному делу доказательств, в том числе − о виновности привлекаемого к уголовной ответственности лица»[99].

Следует отметить, что в соответствии с проектом рассматриваемого закона судьи могли привлекаться к уголовной или административной ответственности по запросу Генерального прокурора с согласия коллегии из трех судей Верховного Суда. После некоторых дискуссий и личного вмешательства Президента В.Путина было принято решение о предоставлении судьям дополнительного уровня защиты при предъявлении им обвинения в совершении преступления − путем установления необходимости получения согласия с таким обвинением Высшей квалификационной коллегии судей. Таким образом, сами коллеги по судейскому корпусу защищают судью от необоснованного преследования со стороны исполнительной власти. Однако в отношении привлечения судей к административной ответственности сохранился тот же порядок, какой предлагали авторы законопроекта.

Решение об избрании в отношении судьи такой меры пресечения, как заключение под стражу, принимается в том же порядке, что и решение о его привлечении к административной ответственности. В случаях, предусмотренных федеральным законом, в целях обеспечения безопасности других людей стал возможен личный досмотр судьи. После возбуждения уголовного дела в отношении судьи либо привлечения его в качестве обвиняемого по уголовному делу оперативно-розыскные мероприятия и следственные действия в отношении судьи (кроме заключения его под стражу) производятся в порядке, установленном федеральным уголовно-процессуальным законом и федеральным законом об оперативно-розыскной деятельности.

Единственной данью судейскому иммунитету стало положение о том, что при рассмотрении вопросов о возбуждении уголовного дела в отношении судьи либо о привлечении его в качестве обвиняемого по уголовному делу, о привлечении судьи к административной ответственности, о производстве в отношении судьи оперативно-розыскных мероприятий или следственных действий суд либо квалификационная коллегия судей, установив, что производство указанных мероприятий или действий обусловлено позицией,

---

[99] Определение Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2004 г. N 384-О «По жалобе гражданина Григорянца Р.А. на нарушение его конституционных прав положениями частей третьей и четвертой статьи 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации». − Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 2005, № 2.

занимаемой судьей при осуществлении им судейских полномочий, отказывают в даче согласия на производство указанных мероприятий или действий.

Также новой статьей 22 на судей было распространено законодательство Российской Федерации о труде − в части, не урегулированной Законом о статусе судей.

Следует отметить, что в результате принятия указанных изменений независимость судей была существенно ущемлена, а возможности произвола судейского руководства − расширены. Судьи оказались поставленными в еще большую зависимость от высших судебных органов и председателей судов в целом. Так, к примеру, решение о наличии в действиях судьи признаков преступления теперь принимает не судейское сообщество, а три судьи Верховного Суда. Конечно, все действия по расследованию преступления, где подозреваемым выступает судья, могут проводиться только после соответствующего решения органов судейского сообщества. Но, допустим, Верховный Суд решил в коллегии, состоящей из трех судей, что налицо признаки состава преступления в действиях судьи, а после этого судейское сообщество должно ответить на вопрос, привлекать или не привлекать судью. Очевидно, что решение вышестоящего суда для судейского сообщества в этом случае имеет практически обязательное значение. (Хотя в ходе непосредственного общения представителей различных ведомств − на конференциях и круглых столах − доводилось слышать и такой ответ представителей органов судейского сообщества на вопрос прокурорских работников, зачем нужно два уровня проверки: «Коллегия из трех судей принимает решение по документам, представленным прокуратурой, а мы с живым судьей разговариваем и сразу можем понять, когда материалы сфабрикованы и их появление обусловлено позицией, занимаемой судьей при осуществлении им судейских полномочий».)

Не менее опасным является учреждение возможности привлечения судей к дисциплинарной ответственности. Дисциплинарное производство в отношении судьи тоже может быть возбуждено по инициативе председателя суда, а для того чтобы стать председателем суда, и в особенности для переназначения на этот пост, необходима поддержка со стороны исполнительной власти. Таким образом, возникает сложная система опосредованной зависимости судьи от исполнительной власти[100].

О том же говорил и советник Президента РФ В.Ф. Яковлев: «Нельзя размывать, нельзя снижать [статус судьи], потому что, если мы будем

[100] См. Т. Морщакова. На полпути к правосудию. − Отечественные записки, май 2003 года; http://www.mfit.ru/power/pub_3_112.html.

размывать, вместо того чтобы поднимать, статус суда и судьи, то никогда у нас не будет эффективного правосудия, потому что в суды не придут лучшие юридические мозги, потому что в суды не придут лучшие борцы за справедливость и право. Только высокий статус судьи, только его реальная независимость, его защищенность обществом и государством может обеспечить соответствующий кадровый состав судей. И тогда не надо будет ставить вопрос об ответственности судей — это вынужденная постановка вопроса. В самом деле, если статус судьи недостаточно высок, то надо же как-то отправлять правосудие, ну давайте будем еще судей привлекать к ответственности! А вот если мы обеспечим судьям высокий статус, тогда необходимость привлекать судей к ответственности отпадет, отомрет сама по себе. Так вот, именно этим путем надо идти»[101].

Однако Конституционный Суд в своем Постановлении по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова фактически «оправдал» возможность дисциплинарного производства. Конституционный Суд признал, что законодательное положение о необходимости наличия вины судьи, установленной приговором суда, для целей возмещения вреда, причиненного при осуществлении правосудия, не может служить препятствием для возмещения вреда, причиненного действиями (или бездействием) судьи в ходе осуществления гражданского судопроизводства, в случае если он издает незаконный акт (или проявляет противоправное бездействие) по вопросам, определяющим не материально-правовое (решение спора по существу), а процессуально-правовое положение сторон. В таких случаях, в том числе в случае противоправного деяния судьи, не выраженного в судебном акте (нарушение разумных сроков судебного разбирательства, иное грубое нарушение процедуры), его вина может быть установлена не только приговором суда, но и иным судебным решением. При этом не действует положение о презумпции вины причинителя вреда, предусмотренное пунктом 2 статьи 1064 ГК Российской Федерации. Порядок возмещения вреда, причиняемого во всех таких случаях, а равно когда при причинении вреда в гражданском судопроизводстве уголовное преследование в отношении судьи прекращено по нереабилитирующим основаниям, подлежит законодательному урегулированию. «Уголовно ненаказуемые, но незаконные виновные действия (или бездействие) судьи в гражданском судопроизводстве (в том числе незаконное наложение судом ареста на имущество, нарушение разумных сроков судебного разбирательства, несвоевременное вручение лицу процессуальных документов, приведшее к пропуску сроков обжалования,

[101] Выступление советника Президента РФ В.Ф. Яковлева на общественных слушаниях по теме «Гражданское общество и судебная реформа», проведенных Советом при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. 11−12 февраля 2005 г.

неправомерная задержка исполнения) должны, исходя из оспариваемого положения пункта 2 статьи 1070 ГК Российской Федерации в его конституционно-правовом смысле …и во взаимосвязи с положениями статей 6 и 41 Конвенции по защите прав человека и основных свобод, рассматриваться как нарушение права на справедливое судебное разбирательство, что предполагает необходимость справедливой компенсации лицу, которому причинен вред нарушением этого права. Исходя из этого Федеральному Собранию надлежит – руководствуясь Конституцией Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления – урегулировать применительно к названным случаям основания и порядок возмещения государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) суда (судьи), а также подведомственность и подсудность такого рода дел»[102].

Органы судейского сообщества. Статьи 17 и 18, регулировавшие порядок организации и деятельности судейского сообщества, были исключены из Закона о статусе судей в преддверии принятия Федерального закона «Об органах судейского сообщества», каковой и был принят 14 марта 2002 года. Здесь необходимо отметить, что проект федерального закона об органах судейского сообщества был внесен в Государственную Думу Верховным Судом еще в 1998 году и на тот период отражал мнение самого судейского сообщества, которое было частично закреплено Законом о статусе судей и Положением о квалификационных коллегиях судей, утвержденным еще Верховным Советом РФ в 1993 году[103]. Однако законопроект всегда вызывал много споров, поэтому долгое время после принятия в первом чтении Государственной Думой далее не рассматривался. Но в конце 2001 года Президент в нарушение Регламента Думы, без какого-либо мало-мальски открытого обсуждения, внес поправки в законопроект 1998 года. Принимать и рассматривать их Комитет Госдумы по государственному строительству не имел права, так как установленный срок подачи поправок давно истек и официально не продлевался. Кроме того, в нарушение Регламента поправки Президента полностью меняли концепцию первого чтения (в наиболее существенной части, касающейся квалификационных коллегий), − по сути, это были не поправки, а новая редакция. Так, поправкой предлагалось считать полностью переписанную главу II, содержащую пять новых статей. Нетрудно представить, как отреагировал бы Комитет, если бы такого рода поправки были предложены кем-либо еще из субъектов права законодательной

[102] Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 г. N 1-П по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан И.В.Богданова, А.Б.Зернова, С.И.Кальянова и Н.В.Труханова. − Собрание законодательства РФ, 2001, № 7. Ст. 700.
[103] Ведомости СНД и ВС РФ, 1993, № 24. Ст. 856.

инициативы. Но поправки Президента были не только рассмотрены Комитетом (а не возвращены Президенту либо оставлены без движения, как это следует из Регламента), но и все до одной, без малейшего исключения, одобрены и рекомендованы к принятию. Все этапы, необходимые для принятия, законопроект прошел в кратчайшие сроки.

Согласно новому Закону органы судейского сообщества − в соответствии со статьей 3 это Всероссийский съезд судей; конференции судей субъектов Российской Федерации; Совет судей Российской Федерации; советы судей субъектов Российской Федерации; общие собрания судей судов; Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации; квалификационные коллегии судей субъектов Российской Федерации − формируются из судей, представляющих все ветви судебной власти, на паритетной основе. В Законе указаны конкретные нормы представительства и закреплен порядок формирования указанных органов, а также их полномочия. Отдельно выделены правила формирования Квалификационной коллегии судей Ленинградской области. В Закон введена важная гарантия защиты от произвола председателей судов – они не могут быть членами квалификационных коллегий судей.

Основными задачами органов судейского сообщества согласно Закону являются: 1) содействие в совершенствовании судебной системы и судопроизводства; 2) защита прав и законных интересов судей; 3) участие в организационном, кадровом и ресурсном обеспечении судебной деятельности; 4) утверждение авторитета судебной власти, обеспечение выполнения судьями требований, предъявляемых кодексом судейской этики. Эти задачи оказались существенно уже, нежели в первоначальном варианте, изложенном в Законе о статусе судей. Так, в Законе об органах судейского сообщества не были упомянуты такие полномочия органов судейского сообщества, как проведение общественной экспертизы проектов законов и иных нормативных актов, касающихся деятельности судов и статуса судей; представление интересов судей в государственных органах и общественных объединениях.

Однако наиболее важным нововведением стало установление Законом «Об органах судейского сообщества» 2002 года новых правил формирования квалификационных коллегий судей и введение в их структуру представителей общественности и одного представителя Президента РФ. При этом по установленным нормам представительства квалификационные коллегии на две трети формируются из судей, выдвигаемых в состав коллегий на съездах, конференциях и общих собраниях судей. Сам Президент В.Путин в обращении к V Всероссийскому съезду судей, предупредил, что «независимость судебной власти не должна превращаться личную независимость судей». Таким образом, расширение состава коллегий и включение в них лиц, не являющихся судьями, стало ответом на обвинения в судейском корпоративизме и гарантией того, что, хотя бы внешне, судьи ответственны не только перед своими коллегами, но и перед обществом в

целом. Однако на практике они стали «подотчетны» лишь исполнительной власти.

Процессуальную сторону производства в квалификационных коллегиях Закон фактически не оформляет. Что же касается установленных положений, то они закрепляют не процедуру, а начальственный произвол. Так, круг лиц, подлежащих приглашению на заседание коллегии, какому бы вопросу оно ни было посвящено (вплоть до дачи согласия на возбуждение в отношении судьи уголовного дела), определяется председателем квалификационной коллегии судей или его заместителем. Обвиняемый судья не вправе пригласить на коллегию своего представителя, адвоката, свидетелей. Зато начальство – председатели и заместители председателей судов, руководители Судебного департамента «и входящих в его систему органов», председатели и заместители председателей советов судей − вправе участвовать в заседаниях коллегий без приглашения и «высказывать свое мнение по обсуждаемым вопросам». Более того, полномочия судьи могут быть приостановлены коллегией при рассмотрении дела в его отсутствие, даже и по уважительным причинам.

Повышение квалификации судей. Европейская Хартия о статусе судей включает в число прав судей предоставление им возможности постоянного прохождения профессиональной переподготовки. Статус гарантирует судьям поддержание и углубление как профессионального, так и социального и культурного образования, необходимого для осуществления их полномочий, регулярно предоставляя доступ к учебным программам, организуемым за счет государства, которое также наблюдает за их проведением.

В соответствии со статьей 20.1 Закона о статусе судей в целях поддержания уровня квалификации, необходимого для осуществления судейских полномочий, судья имеет право на повышение квалификации 1 раз в 3 года в учреждениях высшего профессионального и послевузовского профессионального образования, с сохранением денежного содержания на период обучения. Повышение квалификации организуется соответственно Верховным Судом и Высшим Арбитражным Судом и осуществляется для судей федеральных судов за счет федерального бюджета, а для мировых судей – за счет бюджета соответствующего субъекта Федерации. При этом данная норма сформулирована таким образом, чтобы ослабить фактическое влияние Российской академии правосудия, созданной в 1999 году Верховным Судом и Высшим Арбитражным Судом и в настоящий момент официально являющейся единственным специализированным учебным заведением повышения квалификации судей и работников аппаратов судов. Новая норма отнесла к числу учебных заведений, в которых судьи могут повышать свою

квалификацию, любые учреждения высшего профессионального и послевузовского профессионального образования.

Кадровое, организационное и ресурсное обеспечение судов. Изменениями, внесенными в статью 9 Закона, наконец-то был восстановлен status quo: не Министерство юстиции, а Судебный департамент при Верховном Суде и его органы в субъектах Федерации были названы осуществляющими меры по созданию условий, необходимых для судебной деятельности судов общей юрисдикции и военных судов, а также по ее кадровому, организационному и ресурсному обеспечению.

6. *2004 год*

Федеральный закон № 122-ФЗ от 22 августа 2004 года был принят в целях перехода к новой системе социальной защиты граждан на основе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оптимизации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также с учетом закрепленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами вопросов местного значения. Этим законом вносятся изменения в ряд законодательных актов, связанных с социальной защитой граждан, в том числе в Закон о статусе судей. Стержнем новой системы социальной защиты стала замена льгот в натуральной форме на денежные компенсации.

Теперь вместо права бесплатного проезда по служебному удостоверению на всех видах транспорта, кроме такси, судьи в служебных целях обеспечиваются проездными документами на проезд всеми видами транспорта общего пользования (кроме такси) в городском, пригородном и местном сообщении; такие документы приобретаются судами у соответствующих транспортных организаций в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. Судьям, находящимся в отставке, выплачивается компенсация на приобретение проездных документов на все виды общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения за счет федерального бюджета в порядке, определенном Правительством Российской Федерации

Жильем стали обеспечиваться лишь судьи, нуждающиеся в улучшении жилищных условий. В соответствии с нормами, установленными законодательством Российской Федерации, такие судьи обеспечиваются отдельными жилыми помещениями с учетом права судьи на дополнительную жилую площадь в размере 20 кв. метров или в виде отдельной комнаты, приобретаемыми за счет средств федерального бюджета, выделяемых на эти цели судам Российской Федерации, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. В жилых помещениях, занимаемых судьями, во внеочередном порядке устанавливается телефон с оплатой по установленным тарифам. В таком же порядке предоставляются места в детских дошкольных учреждениях, школах-интернатах, летних оздоровительных учреждениях детям судей.

Одновременно изменения были внесены и в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации», в результате чего судьи были также лишены льготы в виде 50%-ной скидки в оплате жилой площади, с налога на имущество и в оплате коммунальных услуг.

Данные изменения, несомненно, являются прогрессивными, но они должны сопровождаться адекватным увеличением заработной платы судьи, чего, однако, не произошло. О проблемах, связанных с предоставлением судьям жилой площади, уже говорилось выше.

7. *2005 год*

Федеральным законом от 5 апреля 2005 года продолжилось регулирование порядка наделения судьи полномочиями, срока его пребывания в должности и порядка прекращения полномочий.

Статья 6 Закона о статусе судей была дополнена пунктом 8, регулирующим порядок информирования об открывшейся вакансии судьи. Не позднее чем за 6 месяцев до истечения срока полномочий судьи, а в случае досрочного прекращения полномочий − не позднее чем через 10 дней со дня открытия вакансии судьи соответствующая квалификационная коллегия судей объявляет об открытии вакансии судьи в средствах массовой информации с указанием времени и места приема заявлений от претендентов на должность судьи, а также времени и места рассмотрения поступивших заявлений.

Внесенными в статью 11 изменениями был установлен новый предельный возраст пребывания в должности судьи – 70 лет, что только подтверждает версию, согласно которой само введение предельного возраста пребывания в должности судьи преследовало чисто ситуативные цели – избавление от ряда «неугодных» судей (к тому же, после того как это произошло, в отношении остальных судей было принято решение об увеличении их срока пребывания в должности). Такое мнение может быть подтверждено и тем фактом, что переходными положениями Закона от 5 апреля 2005 года указанное требование распространено на всех судей федеральных судов, не достигших на день вступления в силу настоящего Федерального закона возраста 65 лет.

Также указанными изменениями был более четко урегулирован порядок переназначения (переизбрания) мирового судьи, который в течение нового срока полномочий может достичь предельного возраста пребывания в должности, и порядок прекращения полномочий судьи в связи с достижением предельного возраста пребывания в должности. Теперь, в случае если в течение срока полномочий мировой судья достигнет предельного возраста

пребывания в должности, он назначается (избирается) на должность мирового судьи на срок до достижения им предельного возраста пребывания в должности судьи. Судья, полномочия которого прекращены в связи с истечением их срока, в случае если он в установленном порядке не обратился в соответствующую квалификационную коллегию судей с заявлением о назначении на должность судьи либо если соответствующая квалификационная коллегия судей отказала ему в рекомендации на должность судьи без ограничения срока полномочий, а также судья, срок полномочий которого истек в связи с достижением им предельного возраста пребывания в должности, продолжает осуществлять свои полномочия до окончания рассмотрения по существу дела, начатого с его участием, либо до первого назначения судьи в данный суд. При наличии в суде нескольких судей, чьи полномочия прекращены в связи с истечением срока полномочий или в связи с достижением предельного возраста пребывания в должности судьи, в первую очередь прекращает осуществление своих полномочий тот судья, у которого ранее, чем у других судей, возникли основания для прекращения полномочий судьи.

8. *2007 год*

Апофеозом предвыборной истерии по поводу финансирования российских общественных организаций зарубежными грантодателями − и вообще поддержки и подготовки зарубежными организациями так называемых оранжевых революций − стало принятие 2 марта 2007 года Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной или муниципальной службы». Данным законом в отношении ряда лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, в том числе судей, были установлены дополнительные требования к получению ими гонораров от иностранных государств или частных грантодателей, а также к вхождению этих лиц в управляющие органы иностранных некоммерческих неправительственных организаций. Теперь преподавательская, научная и иная творческая деятельность судей не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации. Судья не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Можно, однако, предположить и более приземленное дополнительное основание для принятия указанных изменений. Ранее как международные финансовые организации, так и частные грантодатели, выдавая в качестве грантов собственные средства, были вправе самостоятельно определять как грантополучателя, так и содержание реализуемых проектов. Формулировка «исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без

гражданства» позволяет заключить, что при условии российского софинансирования участие лиц, замещающих государственные или муниципальные должности (что очень часто является залогом успешной реализации подобных проектов), становится возможным, однако наличие софинансирования с российской стороны означает участие Правительства РФ в определении получателя средств и полный контроль за их расходованием и самим содержанием проекта.

Реализация гарантий, закрепленных Законом о статусе судей (2000 − 2007)

Проанализированные выше изменения, внесенные в Закон о статусе судей в период с 2000 по 2007 год, не только не способствовали, но в еще большей степени усугубили ситуацию с воплощением в практику закрепленных законом гарантий.

Подчинение судей только закону (беспристрастность). С сожалением следует констатировать, что в рассматриваемый период давление на суд со стороны как государственных органов, так и частных лиц не только не уменьшилось, но даже усилилось. Государственные органы все чаще и чаще задействуют в судебных спорах административный ресурс[104], наиболее ярким свидетельством чего является так называемое дело Ходорковского и Лебедева.

Вот что, к примеру, говорит о попытках давления на суд Председатель Камчатского областного суда С. Сотников: «С попытками давления на суд сталкиваются многие, я не исключение. Если говорят о давлении, значит, ему поддаются. Попытки давить, каким-то образом подчинить третью ветвь власти были, есть и будут всегда. Есть заинтересованные в том, чтобы судебная власть была зависима. Вряд ли можно сказать, что всем нужен сильный независимый суд… Лесть, как скрытая форма давления, – один из способов наладить хорошие отношения с последующей выгодой. К этим вещам нужно относиться осторожно. Никоим образом нельзя поддаваться на подобные уловки»[105].

Согласно материалам социологического опроса, проведенного в 2004 году лондонским исследовательским центром *Russian Axis*, 80% экспертов, принявших участие в опросе, полагают, что администрация Путина оказывает влияние на ход судебного процесса и давление на российских судей[106].

---

[104] См. к примеру, А.Константинов. Мантия, скрывающая изъяны. − *Альманах «Неволя»*, № 8, 2006.

[105] А. Попова. Суд как храм правосудия. Интервью с Председателем Камчатского областного суда С.А.Сотниковым.

[106] См. 80% of Experts Surveyed Believe That the Putin Administration Exerts an Influence on the Course of Court Proceedings and Pressure on Judges in Russia, LONDON, October 21, 2004 /PRNewswire/ --

Выводы, содержащиеся в исследовании, демонстрируют, что практически каждый второй опрошенный эксперт (45%) полагает, что российские судьи в течение последнего года стали гораздо более зависимыми от исполнительной власти, и только 12% имеют противоположное мнение, полагая, что судьи стали более независимыми; 41% экспертов считает, что какого-либо изменения ситуации с независимостью судей в стране не произошло.

Подобные же выводы о независимости судей в России изложил и Уполномоченный по правам человека В. Лукин в своем недавнем докладе о состоянии дел с соблюдением прав человека в России. Лукин подчеркнул, что российские суды на практике являются очень зависимыми, причем как от денег, так и от власти. Суды очень часто выносят весьма спорные решения, что непосредственно связано с менталитетом судей[107].

Масштабы давления на судей стали настолько угрожающими, что Президиум Совета судей был вынужден принять рекомендации, в которых разрешил судьям фиксировать такого рода «внепроцессуальные контакты» на диктофон[108]. С аналогичным предложением недавно выступил и Председатель Высшего Арбитражного Суда А. Иванов, который предложил судьям вести специальный журнал, в который заносить все подозрительные контакты, и впоследствии оповещать стороны о наличии подобных контактов до начала процесса. Конечно же, данные предложения направлены лишь на «косметический ремонт» системы и не могут способствовать коренному изменению взаимоотношений, традиционно сложившихся между ветвями государственной власти, а также между властью и влиятельными частными группами.

Порядок замещения должности судьи. Формальное исключение из Закона положения о необходимости согласования кандидатур на должности судей с законодательными (представительными) органами в регионах не ликвидировало фактического влияния регионов на назначение судей, в особенности председателей судов. «…Региональные губернаторы довольно быстро перестроились и стали использовать неформальные каналы для лоббирования своих кандидатов на судейские должности, тем более что Администрация Президента вскоре оказалась перегружена, пытаясь одновременно решать четыре задачи: нанимать тысячи новых судей, лоббировать своих кандидатов, пытаться разорвать цикл внутренней

[107] А. Колесниченко. Уполномоченный по правам человека Владимир Лукин: "На практике наш суд − зависимый". − *Новые Известия*, 25 апреля 2006 года; http://www.newizv.ru/news/2006-04-25/45283/.
[108] А. Костюковский. Алло, Фемида. − *Аргументы и факты*, № 17 (662), 26 апреля 2006 года; http://spb.aif.ru/issues/662/04.

судейской зависимости и предотвращать назначение коррумпированных кандидатов или близких друзей губернаторов»[109].

Введенная в результате недавних изменений, более понятная и прозрачная (на конкурсной основе) процедура отбора кандидатов на судейские должности также не стала препятствием для назначения «нужных» кандидатов. К примеру, в 2004 году никто не решился составить конкуренцию претенденту на пост главы Высшего Арбитражного Суда и другу Д. Медведева А.И ванову, несмотря на то что он никогда не работал судьей. Еще более скандальным оказалось назначение его первого заместителя Е. Валявиной. При рассмотрении кандидатур Высшей квалификационной коллегией судей у нее был соперник: документы на конкурс подал также заместитель Председателя Арбитражного суда Московской области Д. Фурсов, имеющий десятилетний судейский стаж и ученое звание доктора юридических наук. После того как в июле 2005 года ВККС отклонила его кандидатуру и отдала предпочтение Е. Валявиной, Д. Фурсов обжаловал это решение в Верховном Суде. На процессе он объяснил, что его участие в конкурсе «никак не было связано с желанием занять эту должность», но он готов пройти через все судебные инстанции, чтобы стимулировать судейское сообщество к созданию понятных правил конкурсного отбора судебных руководителей. «Конкурс – это величайшая выдумка человечества, и им можно воспользоваться для совершенствования судоустройства, а не превращать его в профанацию»,– заявил на суде Д. Фурсов. В ответ представитель ВККС указал, что в законодательстве не определены условия конкурса, значит, и коллегия тоже не вправе определять их по своей инициативе. Верховный Суд с этим согласился и отклонил жалобу[110]. Когда же Д. Фурсов обратился за защитой своих прав в Конституционный Суд, последний отказал в принятии к рассмотрению его жалобы, поскольку счел несостоятельными его доводы об отсутствии в законе критериев отбора и правил их оценки. По мнению Конституционного Суда, такие критерии установлены как Конституцией, так и законодательными актами и учитывались Высшей квалификационной коллегией судей при проведении конкурса[111].

«Даже сама вполне демократичная процедура назначения по конкурсу, где высшие юридические авторитеты страны, собранные в квалификационную комиссию, принимают решение о «достойности» кандидата, превращена в

---

[109] Alexei Trochev. Judicial Selection in Russia in Kate Malleson and Peter H. Russell (eds.) *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspectives from around the World*, Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press (2006) at 385.

[110] *Коммерсантъ,* № 188 (№ 3272) от 6 октября 2005.

[111] Определение Конституционного Суда РФ от 12 июля 2006 года № 263-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Фурсова Д.А. на нарушение его конституционных прав положениями пункта 1 и абзаца третьего пункта 8 статьи 5 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации». − http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S__HgwaL9V6/PILOT/main.html.

фарс. На ум почему-то приходят аналогии с «тендерами» на поставку мазута в какой-нибудь провинциальный городок, в котором участвует фирма сына (жены, любовницы, племянника) мэра. Ведь либо подается одна заявка от заведомого победителя, как в случае с Ивановым, либо «подставляется» известная, но заведомо не отвечающая «новым законам арбитража» фигура, как в случае с Валявиной. Так, несмотря на то что на соискание высокой должности в Высшем арбитраже страны была вынесена кандидатура г-на Фурсова –доктора юридических наук, заместителя председателя Московского областного арбитражного суда, уважаемого и авторитетного профессионала, прошедшего все ступени судейской карьерной лестницы и обладающего огромным опытом, Высшая квалификационная коллегия судей РФ отдала предпочтение «крепкому специалисту», г-же Валявиной»[112].

Органы судейского сообщества. В течение рассматриваемого периода органы судейского сообщества продолжили решение одной из своих главных задач − укрепление независимости и самостоятельности судов − при тесном взаимодействии с органами законодательной и исполнительной власти как в центре, так и на местах. Совет судей РФ принимал активное участие в работе «группы Козака», старался информировать региональные советы судей о выдвинутых предложениях и доводить полученные мнения до сведения тех должностных лиц, от которых зависело принятие решения. Развернутая Советом судей широкая общественная дискуссия, в которой приняли участие судьи, другие юристы, политики, ученые, журналисты, помогла избежать многих ошибок, хотя и не исправила ситуации в целом. В этих условиях особенно важным органы судейского сообщества стали считать обеспечение реализации принципов публичности и гласности правосудия, в том числе путем взаимодействия судов со средствами массовой информации. При Совете судей была создана постоянная комиссия по связям со средствами массовой информации[113].

Продолжился рост числа обращений граждан в квалификационные коллегии судей с жалобами на действия тех или иных судей. Только на примере Высшей квалификационной коллегии судей динамика такова: в 2000 г. поступило 5463 обращений, в 2001 г. – 5850, в 2002 г. – 6993, в 2003 г. – 7870, в 2004 г. – 9483, в 2005-м – 9882.

Введенный в 2001 году механизм привлечения судей к дисциплинарной ответственности незамедлительно вошел в практику деятельности квалификационных коллегий судей: в 2003 г. к дисциплинарной ответственности было привлечено 292 судьи (все в системе судов общей

[112] В.Румянцев. Преданная независимость. − http://compromat.ru/main/sud/ivanov_a.htm
[113] Отчетный доклад Председателя Совета судей РФ Ю.И.Сидоренко на VI Всероссийском съезде судей. − http://www.supcourt.ru/oss_detale.php?id=2425.

юрисдикции); в 2004 г. – 323 (296 в системе судов общей юрисдикции и 27 в системе арбитражных судов); в 2005 г. – 415 (387 в системе судов общей юрисдикции и 28 в системе арбитражных судов); в 2006-м – 385 (356 в системе судов общей юрисдикции и 29 в системе арбитражных судов). Стал широко использоваться и новый механизм дачи согласия на привлечение судей к уголовной ответственности. Только в 2005 году судебными коллегиями вынесено 17 заключений о наличии в действиях судей признаков преступлений, а квалификационными коллегиями судей дано согласие Генеральному прокурору на возбуждение 11 уголовных дел[114]. По состоянию на 30 декабря 2006 г. судебными коллегиями было рассмотрено 23 представления Генерального прокурора, даны заключения о наличии в действиях 20 судей признаков преступлений. Решениями квалификационных коллегий судей, рассмотревших представления Генерального прокурора, вынесены решения о даче согласия на возбуждение уголовных дел в отношении 16 судей и руководителей судов[115]. Налицо несомненный рост, по сравнению с периодом 1997 − 1999 годов, как числа лиц, полномочия которых прекращаются квалификационными коллегиями судей, так и числа лиц, в отношении которых дается согласие на привлечение их к уголовной ответственности. Рассмотренная статистика свидетельствует, с одной стороны, о том, что судейский корпус, в конце концов, был вынужден согласиться с существенным умалением своего статуса и не стал блокировать реализацию новых инициатив, но с другой − о том, что органы судейского сообщества стараются использовать любые предоставленные законом возможности для защиты своих коллег от внешних посягательств, а именно от уголовного преследования. Как видно из статистики, далеко не по всем представлениям Генерального прокурора о привлечении судей к уголовной ответственности даются положительные заключения судебными коллегиями, и даже наличие положительного заключения судебной коллегии не всегда является для квалификационных коллегий судей основанием для дачи согласия на возбуждение в отношении судьи уголовного дела.

Изменение состава квалификационных коллегий судей, к сожалению, не способствовало уменьшению их корпоративизма. VI Всероссийский съезд судей в своем Постановлении «О состоянии правосудия в Российской Федерации и перспективах его совершенствования» от 2 декабря 2004 года констатировал, что «в практике работы судов имелись случаи, когда судьи, допустившие серьезные нарушения закона, проявившие себя как неквалифицированные и не заслуживающие уважения специалисты, длительное время не лишались судейских полномочий, находя неоправданное

[114] Обзор результатов деятельности Высшей квалификационной коллегии судей за 2005 год. − http://www.vkks.ru/ss_detale.php?id=145.
[115] Обзор результатов деятельности Высшей квалификационной коллегии судей за 2006 год. − http://www.vkks.ru/ss_detale.php?id=856.

сочувствие у коллег». Реформирование квалификационных коллегий не исключило и их использования в качестве орудия для избавления от «неугодных» судей. Так, широкий резонанс получило дело судьи О. Кудешкиной, которая открыто выступила против давления на судей осенью 2003 года. Она рассказала, что при рассмотрении дела следователя П. Зайцева, которого обвинили в превышении должностных полномочий при расследовании контрабанды мебели через магазины «Гранд» и «Три кита», она сама подверглась беспрецедентному давлению со стороны председателя Мосгорсуда О. Егоровой. О. Кудешкина заявила, что председатель суда добивается от нее «нужного» решения, грубо попирая закон и действуя в интересах Генпрокуратуры. Судья О. Кудешкина добивалась прекращения полномочий О. Егоровой через Высшую квалификационную коллегию судей, однако члены Квалификационной коллегии судей г. Москвы – прямые подчиненные О.Егоровой – приняли решение прекратить полномочия самой О. Кудешкиной за некорректные оценки состояния судебной системы. Попытки О. Кудешкиной добиться справедливости, в том числе и в Верховном Суде, к успеху не привели, и в настоящее время она обратилась с жалобой в Европейский Суд по правам человека[116].

Не менее показательна история судьи Дорогомиловского межмуниципального суда г. Москвы А. Меликова, которого просто не переназначили на должность в связи с принятием Федерального закона от 2 июля 2003 года «О создании и упразднении районных судов города Москвы»[117], которым межмуниципальные суды были упразднены и созданы районные суды. (В настоящий момент складывается сходная ситуация в связи с преобразованием федеративного устройства – объединением субъектов Федерации.) Когда же А. Меликов не написал заявления об отставке и объявил, что будет обжаловать принятое решение, – его досрочно лишили полномочий за совершение порочащего поступка, а именно за «полное пренебрежение к руководящим указаниям суда вышестоящей инстанции, за сомнительную и странную мягкость целого ряда приговоров, за условное осуждение граждан других государств», как отмечалось в соответствующем представлении председателя Мосгорсуда О. Егоровой. Фактически же судья пострадал за то, что, оспаривая отмену своих решений Мосгорсудом, он выиграл в Верховном Суде, то есть пошел против руководства, а также за то, что выносил слишком много оправдательных приговоров, и за то, что прекращал уголовные дела за примирением сторон. Вот как сам опальный судья формулирует причину своего увольнения: «Цели указанного представления очевидны – любой ценой отлучить от правосудия неугодного судью, на моем примере вновь наглядно продемонстрировать другим судьям последствия инакомыслия в судейской среде, результаты открытого выступления с критикой руководства и

[116] О.Кудешкина. Судебная власть так и не стала самостоятельной. − http://grani.ru/Society/Law/p.85956.html.
[117] Собрание законодательства РФ, 2003, № 27 (ч. 1). Ст. 2702.

отстаивания своего мнения по конкретным делам. Устраняя таким образом из судейского сообщества города Москвы неугодных и несогласных судей, руководство Мосгорсуда добивается абсолютной их подконтрольности и готовности исполнять любые указания, в том числе и по конкретным делам, независимо от степени их законности»[118].

Адекватная оплата труда судьи. В своем докладе Комитету министров Совета Европы о визите в Российскую Федерацию с 15 по 30 июля 2004 года и с 19 по 29 сентября 2004 года Комиссар по правам человека А.Х. Роблес отметил: «Значение судебной профессии и необходимость набирать на эти посты самых квалифицированных и самых честных кандидатов, вызывает, естественно, и необходимость предусматривать достаточную оплату для привлечения лучших специалистов. Конечно, мотивация будущих судей не должна сводиться только к деньгам, ибо речь идет о профессии, требующей высоких моральных качеств. Однако достойная заработная плата необходима для обеспечения судьям нормальных условий жизни и работы.»[119] По его мнению, заработная плата судей, традиционно низкая после падения Советского Союза, была пересмотрена в сторону увеличения. В 2004 году, когда проходил визит, месячная заработная плата районного судьи составляла от 12 тыс. до 15 тыс. рублей; заработная плата судьи региона – от 23 тыс. до 25 тыс. рублей. Однако такая заработная плата не соответствует той ответственности, которая лежит на судьях, и во время встреч с Комиссаром по правам человека судьи высказывали свою обеспокоенность в этой связи.

Та же озабоченность была высказана и на VI Всероссийском съезде судей: «Заработная плата судей не соответствует их высокому статусу, оплата труда работников аппаратов судов не соответствует объему и сложности выполняемой ими работы. Крайне низка заработная плата персонала по охране и обслуживанию зданий»[120].

Правительством предпринимаются попытки увеличения заработной платы судей. Федеральной целевой программой «Развитие судебной системы России» на 2002−2006 годы на эти цели было выделено 28167 млн рублей, ФЦП «Развитие судебной системы России» на 2007−2011 годы предусмотрено выделение еще около 2025 млн рублей. Согласно отчету за 2006 год Совета Европейской Комиссии по эффективности правосудия (CEPEJ 2006), начальная заработная плата районного судьи составляет 29700 руб. (около

[118] Судьи России протестуют против произвола властей. Пресс-конференция в Независимом пресс-центре 4 декабря 2006 года.

[119] А.Х. Роблес. Доклад Комитету министров Совета Европы о визите в Российскую Федерацию с 15 по 30 июля 2004 года и с 19 по 29 сентября 2004 года. − http://www.hro.org/docs/reps/alvaro.php.

[120] Отчетный доклад Председателя Совета судей РФ Ю.И. Сидоренко на VI Всероссийском съезде судей. − http://www.supcourt.ru/oss_detale.php?id=2425.

1105 долларов США), а судьи Верховного Суда – 70047 рублей (около 2605 долларов США). Федеральной целевой программой на 2007−2011 годы также предусматривается масштабное удовлетворение потребностей судей в жилье: для осуществления мероприятий по обеспечению жильем судей и работников судебной системы в рамках Программы выделяется 2672 млн рублей. Однако, учитывая отмену основных льгот, планируемое увеличение заработной платы все равно представляется неадекватным.

Вот как об этой проблеме пишет судья Н. Ильясов: «В течение 2002 года были отменены все льготы, даже те, которые установлены законом «О статусе судей в Российской Федерации»: 50% оплаты квартплаты, коммунальных услуг, телефона, бесплатный проезд, бесплатное курортно-санаторное лечение и т. д. В 2001 году, на V съезде судей, Президент пояснил, что надо бороться с льготами, и судьи с ним согласились. У нас в стране 70% льготников, которые подпадают под действие какого-либо федерального закона. Лучше платить пенсионерам и инвалидам хорошую пенсию, достаточную для нормального существования, чем предусматривать механизмы исполнения законов о предоставлении льгот. Так вот, Президент сказал, что планируется увеличить в 1,6 раза зарплату, с дальнейшим постепенным повышением ее в три этапа, при этом льготы судьям отменяются. Льготы отменили, а плата за ЖКХ увеличилась, и получилось, что реальные доходы судей снизились»[121].

Защита судей. Не произошло существенных изменений и в плане защиты судей. На VI Всероссийском съезде судей (2004) отмечалось: «За три последних года убиты 7 судей и 4 члена их семей, свыше 100 судей стали жертвами разбоев, грабежей и хулиганств. Органы внутренних дел не планируют и не осуществляют профилактических мер по обеспечению безопасности судей и членов их семей. Расследование преступлений, совершенных в отношении судей, нередко ведется пассивно и заканчивается безрезультатно. Многие возбужденные по этим фактам уголовные дела были прекращены, а правонарушители не изобличены и не наказаны. Следует признать, что вопросам защиты судов и судей от преступных посягательств государство внимания не уделяет»[122].

В своем Постановлении № 122 от 29 апреля 2004 года «О практике выполнения требований Федерального закона от 25 апреля 1995 года № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» в части обеспечения безопасности судей федеральных судов общей юрисдикции, судей арбитражных судов, а также

[121] Николай Ильясов. Не в судьях суть. − *Отечественные записки,* 2003, № 2.
[122] Отчетный доклад Председателя Совета судей РФ Ю.И. Сидоренко на VI Всероссийском съезде судей. − http://www.supcourt.ru/oss_detale.php?id=2425.

мировых судей»[123] Совет судей подчеркнул, что результаты анализа чрезвычайных происшествий за 2001−2003 годы вызывают серьезную обеспокоенность. Так, за этот период 5 судей и 2 члена их семей были убиты, 20 судей и 3 членов их семей погибли в дорожно-транспортных происшествиях, 8 судей и 7 членов их семей погибли в результате несчастных случаев. В период с 1 января 2003 года по апрель 2004 года отмечено 5 посягательств на жизнь и здоровье судей арбитражных судов и членов их семей. Несмотря на то что расследование этих преступлений находится на контроле у Генерального прокурора Российской Федерации, ни одно из них не раскрыто. Растет количество различных посягательств на имущество судов и судей. Только в 2003 году зафиксировано 12 случаев угроз террористических актов в зданиях судов и на прилегающих к ним территориях, а также 8 поджогов. Плохо обеспечивается охрана помещений, занимаемых мировыми судьями. По сообщению «Российской газеты» от 2 ноября 2005 года, несколько нападений на судей только в этом году были совершены в Краснодаре, Челябинске, Карачаево-Черкесске и Кемерове[124].

Совет судей принял решение о внесении предложений, направленных на разрешение в законодательном порядке вопроса о создании службы ведомственной охраны зданий федеральных судов общей юрисдикции и обеспечения личной безопасности судей судов общей юрисдикции и членов их семей − вместо использования Службы судебных приставов, а также об обращении к Председателю Правительства с просьбой о выделении дополнительных средств на обеспечение необходимой защиты судей и зданий федеральных судов. В рамках Федеральной целевой программы на 2007−2011 годы предусматривается выделение 1900 млн рублей на обеспечение зданий судов охранными системами.

«Факты попыток оказать давление на судей, угрозы причинения вреда имуществу, здоровью близких имеют место. И хотя за совершение данных действий Уголовным кодексом РФ предусмотрена ответственность, а законом «О статусе судей в Российской Федерации» предусмотрены гарантии независимости судей, которая обеспечивается в том числе неприкосновенностью судьи, реально судьи остаются незащищенными, до настоящего времени отсутствует механизм защиты судей от противоправных посягательств. В адрес судей высказываются не только угрозы, но и осуществляются конкретные действия. Известен случай, когда был взорван частный дом, что было связано с профессиональной деятельностью судьи

[123] Постановление Совета Судей РФ № 122 от 29 апреля 2004 года "О практике выполнения требований Федерального закона от 25 апреля 1995 года № 45-ФЗ "О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов" в части обеспечения безопасности судей федеральных судов общей юрисдикции, судей арбитражных судов, а также мировых судей" − www.supcourt.ru/oss_detale.php?id=429.
[124] Кого судья боится? − Российская газета, 2 ноября 2005; http://www.rg.ru/2005/11/02/sudji.html.

одного из судов Московской области. Становятся известны отнюдь не все случаи посягательства на жизнь и здоровье судей, кто-то не хочет об этом говорить, кто-то опасается последствий. Проблема остается нерешенной, практически судьи не имеют реальной защиты государством их интересов от противоправных посягательств и могут рассчитывать только на свои силы»[125].

Повышение квалификации судей. Еще одна проблема судейского корпуса России состоит в том, что его формированием никто толком не занимается. К сожалению, как ужереализованные, так и планируемые новации не затрагивают систему профессиональной (ценностной) ориентации судей, или, на языке психологии, − систему их психологических установок. Изменение системы профессиональных психологических установок судей (их позиций, взглядов, отношений, мнений, оценок) в ходе судебной реформы предполагает приближение к идеалу − беспристрастному и объективному рассмотрению дел, принятию решений (приговора, постановления) независимо не только от внешних, но и от внутренних воздействий, т.е. от собственных симпатий или антипатий. Но может ли судья уберечь себя, свое сознание от этого «внутреннего влияния», и в частности от возникновения антипатии к подсудимому? К сожалению, практика свидетельствует, что не только следователь, который составляет обвинительный акт, не только прокурор, обвиняющий подсудимого в совершении преступления, но и судьи не свободны от такого влияния[126].

Несмотря на новую законодательную норму, закрепившую вслед за Европейской Хартией судей обязанность государства обеспечивать повышение квалификации судей 1 раз в 3 года, на практике даже эта норма не выполняется, не говоря уже о каких-то более «высоких» задачах по формированию новой системы профессиональных психологических установок судей. Для поднятия профессионального уровня российского судейского корпуса надо ежегодно повышать квалификацию примерно 18 тысяч судей. Академия же пропускает через себя лишь около 6 тысяч[127]. Выходом из создавшейся ситуации могло бы стать внедрение зарубежного опыта по использованию так называемого дистанционного обучения, то есть размещение в Интернете учебных курсов и проверочных тестов к ним, которые судья мог бы изучать на своем рабочем месте. Однако за рубежом использование подобных методик обусловлено тем, что без периодического подтверждения своей квалификации, в том числе и по результатам дистанционного обучения, как судьи, так и другие представители

[125] Н.Ильясов. Не в судьях суть. − *Отечественные записки,* 2003, № 2.
[126] См. Хомяков Г.А. Административный суд в Российской Федерации. − http://www.ksu.ru/infres/homyakov/avtor.htm
[127] А. Автамонов. От студента до судьи. Беседа с Ректором Российской академии правосудия В.В.Ершовым. − *Парламентская газета,* № 47(2115), 5 апреля 2007 года; http://www.pnp.ru/chapters/society/society_2185.html.

юридической профессии просто не могут продолжать заниматься этой деятельностью. В условиях российской действительности, когда вакансии на должности судей существуют даже в столичных городах, законодатель не рискует ввести в качестве условия для прекращения полномочий судьи неподтверждение им своей квалификации, поэтому методики дистанционного обучения никогда не будут использованы в полном объеме.

Следует отметить, что еще в 2001 году в Государственную Думу совместно Верховным Судом и Высшим Арбитражным Судом был внесен законопроект о введении для кандидатов на должность судьи обязательной специальной профессиональной переподготовки к работе в должности судьи продолжительностью не менее 1 года, а также о превращении повышения квалификации из права судьи в его обязанность, однако на данный законопроект поступили отрицательные отзыв Правительства РФ и заключение Правового управления Думы, в связи с чем он практически не имеет перспектив дальнейшего прохождения в Государственной Думе[128].

Новые законодательные инициативы

Рассмотренные выше законодательные инициативы оказались лишь началом «нового этапа судебной реформы», затеянного Президентом. Теперь о своих предложениях в этой сфере сначала публично объявил, а потом и провел их через Совет Федерации его Председатель С. Миронов. Это законопроекты «О внесении изменений в закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», «О внесении изменений в статью 10 закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» и в статью 8 закона «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» и «О внесении изменений в статьи 29 и 31 закона «О судебной системе Российской Федерации», которые уже внесены в Государственную Думу. Каково же основное содержание указанных предложений?

Под флагом борьбы с коррупцией и своячничеством среди судей сенаторы предлагают сократить число членов Высшей квалификационной коллегии судей до 21, из которых представители судейского корпуса, числом 10 человек, более не избираются на Всероссийском съезде судей, а назначаются Советом Федерации по представлению Президента, другие 10, как и раньше, просто назначаются Советом Федерации и еще один, опять же как раньше, делегируется в Высшую квалификационную коллегию Президентом. Таким образом, 11 членов (большинство при голосовании) выбирает лично Президент, 10 – Совет Федерации. В законопроекте оговорены и возможности

[128] См. Е. Мишина. Зачетка в кармане мантии. − Политический журнал «Архив», № 4 (55), 07 февраля 2005 года.

отзыва членов Высшей квалификационной коллегии судей. Если речь идет о судьях, их отзывает сам Президент (на основании заключения Совета судей), если о представителях общественности – Совет Федерации по представлению своего председателя. Соответствующим образом сенаторы решили судьбу и высшего органа судейского сообщества – Всероссийского съезда судей. По нынешней норме именно Всероссийский съезд судей избирает членов Высшей квалификационной коллегии судей, по новой же он будет только давать Президенту «рекомендации» по кандидатурам. Отсюда и изменение, которое вносится в Закон о судебной системе: вместо фразы о том, что Всероссийский съезд судей «формирует» Высшую квалификационную коллегию судей, предлагается записать «участвует в формировании».

Рассматриваемыми поправками Совет Федерации не просто ставит судей в еще большую зависимость от исполнительной власти, но и нарушает некоторые международные правовые документы. В частности, как уже упоминалось ранее, Европейской хартией о статусе судей предусмотрено, что для принятия любого решения по вопросу об отборе, принятии на работу, назначении, прохождении службы или прекращении функций любого судьи необходимо участие независимой от исполнительной и законодательной властей инстанции, не менее половины членов которой составляют судьи, избранные своими коллегами в соответствии с правилами, гарантирующими самое максимальное представительство. Введение предлагаемого состава квалификационных коллегий в принципе может привести и к тому, что окончательное решение, к примеру, по дисциплинарному делу судьи будет приниматься лицами, вообще не являющимися судьями (10 представителями общественности и представителем Президента). Состав авторов законопроекта не позволяет сомневаться в том, кому в действительности принадлежит данная инициатива. Да и сам Президент в своем обращении к V Всероссийскому Съезду судей, предупредив, что «независимость судебной власти не должна трансформироваться в личную независимость судей», недвусмысленно определил свою позицию. Совершенно очевидно, что Президент не доверяет квалификационным коллегиям судей, поскольку проведенное в 2001 году их реформирование не дало необходимых ему результатов, а он хотел бы, в том числе и посредством контроля за квалификационными коллегиями судей, получить больший контроль за судебной ветвью власти в целом.

Не менее интересным представляется и другое предложение сенаторов − о передаче в ведение главы государства еще одного важного направления. В соответствии с Законом о Судебном департаменте при Верховном Суде (а именно этот департамент, напомним, отвечает за организационное, правовое и материально-техническое обеспечение деятельности судов общей юрисдикции) Генерального директора Судебного департамента назначает

Председатель Верховного Суда с согласия Совета судей (статья 8 Закона). Так вот, предлагается передать вопрос о назначении и увольнении Генерального директора Судебного департамента самому Президенту, лишь «по представлению» Председателя Верховного Суда. В случае подчинения Судебного департамента Президенту Кремль получит дополнительный рычаг материального воздействия на судей. В последние годы сотрудники высших судов и так уже получают квартиры, путевки и другие материальные блага от Управления делами Президента, а если то же самое будет и на региональном уровне, вместо контроля местной администрации мы получим тотальный контроль со стороны Администрации Президента. Следует отметить, что и в настоящее время, в отсутствие официально установленных нормативов финансирования судов, создается почва для различного рода «торговли» судебной власти с исполнительной и законодательной в ходе подготовки и согласования проекта бюджета на следующий год; тем не менее, будучи подотчетным Совету судей, Судебный департамент все же проводит политику органов судейского сообщества как при разработке проекта бюджета, так и при его последующей реализации, однако с передачей контроля за Судебным департаментом Президенту судейский корпус такой рычаг влияния утрачивает. Хотя в своем обращении к VI Всероссийскому съезду судей Президент и осудил данную инициативу, подтвердив сохранение status quo (видимо после получения большого числа негативных отзывов), очевидно, что внесение данных предложений в Государственную Думу свидетельствует о заинтересованности в их реализации, а также о том, что она лишь откладывается, но не отменяется.

С новым пакетом законопроектов выступил и ряд других политических фигур, в результате чего возникла серьезная угроза *sine qua non* судейской независимости – обеспечению срока пребывания судьи в должности. В последнее время были подготовлены три законопроекта, появление которых можно назвать «очередной волной судебной реформы» в России. По слухам, данные законопроекты подготовлены соответственно Полномочным представителем Президента в Южном федеральном округе Д. Козаком, тогдашним Министром экономического развития и торговли Г. Грефом и Председателем Высшего Арбитражного Суда А. Ивановым. Тексты указанных законопроектов не были опубликованы, однако в средствах массовой информации появился ряд статей с отзывами на них, а также стали циркулировать разнообразные слухи об их содержании.

Как сообщает газета «Ведомости», вновь под флагом антикоррупционной борьбы, Д. Козак, автор судебной реформы 2000−2001 годов, подготовил законопроект, ужесточающий надзор за судьями и еще больше облегчающий привлечение их к ответственности. Проектом закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о

правосудии и правоохранительной деятельности» (который оказался в распоряжении газеты «Ведомости») предлагается широкий спектр антикоррупционных мер. Согласно источникам газеты в Аппарате Правительства РФ, названный законопроект был подготовлен Д. Козаком по инициативе Совета безопасности, однако, скорее всего, в Государственную Думу он будет внесен Правительством. Одно из предлагаемых законопроектом нововведений состоит в том, чтобы регулировать деятельность судей и сотрудников правоохранительных органов Законом о государственной гражданской службе. Как объясняли сами авторы законопроекта, регулирование деятельности судей законодательством о государственной службе позволит установить контроль за их неофициальными контактами и потребовать от них декларирования доходов.

Также предлагается ввести в Закон о статусе судей концепцию конфликта интересов (то есть ситуации, когда личные интересы судьи могут повлиять на его объективность). Для отслеживания возможности таких конфликтов при квалификационных коллегиях судей предлагается создать специальные комиссии. В судах планируется ввести регистрацию так называемых внепроцессуальных обращений: судьи должны будут фиксировать любые попытки принудить их к «необъективному… исполнению судейских обязанностей». Сокрытие подобного рода переговоров может стать основанием для отстранения судьи от должности. Также предлагается по возможности еще более упростить процедуру привлечения служителей Фемиды к административной и уголовной ответственности: для этого не нужно будет получать согласие квалификационной коллегии судей, достаточным станет разрешение председателя соответствующего суда[129].

Итак, предложены радикальные изменения – полная отмена иммунитета судей и упрощение порядка их привлечения к административной, гражданской и уголовной ответственности, разрешение их задержания и помещения под стражу, снятие необходимости в получении согласия квалификационной коллегии судей на привлечение судьи к уголовной ответственности, возможность привлечения его к уголовной ответственности с согласия председателя суда. Данные меры очевидно направлены на ограничение судейской независимости, и в частности на снижение гарантий обеспечения срока пребывания судьи в должности, − таким образом, они нарушают Европейскую Конвенцию по правам человека и практику ее применения Европейским Судом по правам человека, Европейскую Хартию о статусе судей и соответствующие документы ООН.

[129] См. A.Kornya. Judges to become government officials, *Vedomosti – Business News Media*, No 29 (1556), February 20, 2006; http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2006/02/20/103015 20.02.06.

Изменения, предлагаемые Г.Грефом, кажутся более приемлемыми, однако они основаны на тех же взглядах. В частности, предлагается автоматически начинать проверку в отношении каждого судьи, у которого не менее трех решений пересмотрено вышестоящей инстанцией, − это ведет к нестабильности положения судьи и подрывает его независимость. Даже предложение по разрешению региональным законодательным органам одобрять прекращение полномочий судьи, что выглядит как попытка защитить судей от их руководителей, является нарушением международных документов, регулирующих статус судей, поскольку в этих документах содержится требование об отстранении судьи от должности только равными ему, то есть, применительно к России, квалификационными коллегиями судей.

Проект, подготовленный Высшим Арбитражным Судом, тоже содержит несколько радикальных новаций, например о запрете судье иметь родственников среди практикующих адвокатов. Наверное, около 80% всех браков юристы заключаютс юристами, так что подобный запрет может рассматриваться как нарушение положений Хартии ООН и Европейской Конвенции о правах человека о защите права на семейную жизнь. Действующие процессуальные нормы и без того требуют от судьи взять самоотвод в случае, если прокурор или адвокат по делу, которое ему предстоит рассмотреть, является его родственником. Этих положений вполне достаточно для защиты от «семейственности» в судейском корпусе, и введение любых «дополнительных гарантий» демонстрирует недоверие к носителям судебной власти и подрывает их авторитет.

Многие обозреватели в России полагают, что появление названных законопроектов, даже если они являются лишь пробным шаром для оценки настроений в обществе, представляет собой часть процесса по укреплению вертикали власти.

Концепция дальнейшего реформирования судебной системы России, и в частности статуса судей, отражена в Распоряжении Правительства РФ от 4 августа 2006 года, утвердившем Федеральную целевую программу «Развитие судебной системы России» на 2007−2011 годы (причем средства на подготовку соответствующих законопроектов уже заложены в ФЦП и ФАИП).

Вновь в качестве меры, способствующей предупреждению коррупции в рядах судейского корпуса, предлагается обязать судей объявлять участникам процесса обо всех обращениях (устных и письменных) по рассматриваемому делу, поступивших судье до начала судебного разбирательства, с последующим занесением указанных сведений в протокол судебного

заседания. Причем теперь неисполнение указанной обязанности должно влечь за собой применение к судье мер ответственности (неясно, правда, какой ответственности и на каком основании). Сохранило актуальность и предложение А. Иванова о запрете родственникам судьи работать адвокатами и прокурорами, однако оно трансформировано несколько более адекватно: в целях устранения личной заинтересованности судьи в исходе дела следует установить запрет на участие адвоката – супруга судьи, близких родственников или свойственников судьи в делах в пределах юрисдикции данного суда. Для обеспечения прозрачности судебной системы и предупреждения ее коррупционности предлагается ввести ежегодное декларирование судьями доходов, имущества, обязательств имущественного характера с учетом положений главы 7 Семейного кодекса Российской Федерации (то есть предполагается и декларирование доходов членов их семей). Кроме того, требуется определить разрешенные формы и условия инвестирования средств судьями.

В настоящее время в Центре стратегических разработок по заказу Министерства экономического развития и торговли уже ведется работа над проектом федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового статуса судей», которым предполагается провести дальнейшее существенное реформирование как собственно Закона о статусе судей, так и ряда других законодательных актов.

В соответствии с Концепцией данного законопроекта, представленной в Правительство РФ, основная его идея законопроекта состоит в существенном изменении правового регулирования статуса судей, «поскольку нынешний состав судейского корпуса обладает рядом недостатков». Преодолевать данные недостатки предлагается путем изменения порядка отбора и подготовки кандидатов на судейские должности; порядка замещения должности судьи, а также председателей и заместителей председателей судов; порядка привлечения судьи к дисциплинарной ответственности; упорядочения мер материального обеспечения и социальной защиты действующих судей и судей, пребывающих в отставке; изменения статуса органов судейского сообщества. Для этого, по мнению авторов Концепции, необходимо принятие новой редакции Закона о статусе судей с отменой при этом Федерального закона «Об органах судейского сообщества».

Рассматриваемая Концепция несколько противоречива: она содержит как ряд весьма прогрессивных положений (повышение квалификационных требований к кандидатам на судейские должности; ликвидация так называемого испытательного срока при назначении судей на должность впервые; более четкое законодательное урегулирование порядка

формирования и деятельности экзаменационных комиссий и порядка проведения квалификационных экзаменов, а также условий и порядка последующей квалификационной аттестации судей; введение системы выборов председателей и заместителей председателей федеральных судов судьями соответствующего суда), так и ряд спорных позиций (размывание структуры органов судейского самоуправления и лишение их публично-властных полномочий; законодательное установление переходного периода сроком в 5 лет после увольнения с правоохранительной/военной службы для возможности подать заявление в качестве кандидата в судьи; возможность назначения на судейскую должность − без сдачи квалификационного экзамена − лица, обладающего соответствующими квалификационными признаками и занимающего высокую должность государственной гражданской службы). Первоначально Концепция, подготовленная рядом специалистов, имела несколько иную направленность и была более последовательна в проведении демократических преобразований, но впоследствии, в результате привлечения к ее доработке сотрудников Министерства экономического развития, она приобрела эклектичный и противоречивый вид. С другой стороны, конкурс на разработку законопроектов, указанных в Федеральной целевой программе, уже объявлен Высшим Арбитражным Судом.

Выводы и рекомендации

Анализ нынешнего состояния судейской независимости, несменяемости и неприкосновенности позволяет сделать вывод, что лишь на первом этапе реформ реализация принципов, заложенных в Концепции судебной реформы 1991 года, проводилась системно и последовательно. Впоследствии наступил период стагнации, когда реформа была фактически отдана в руки самому судейскому сообществу, заботившемуся в период финансовой нестабильности в основном об обеспечении своихматериальных и социальных гарантий, ну а так называемый второй этап судебной реформы, начавшийся в 2000 году, характеризуется искажением конституционных институтов и фактическим умалением высокого статуса судьи в угоду исполнительной власти. Как верно заметила Т.Г. Морщакова, «все зависит от воли одного человека. Захочет Президент, чтобы либеральная судебная реформа состоялась, − будут созданы для этого все предпосылки, не захочет − судебная реформа провалится…»[130]

А вот как оценивает результаты второго этапа судебной реформы судья Н. Ильясов: «Только теперь стало ясно, что выбранный путь проведения реформы ошибочен, магистральное направление — неверно, поскольку не приведет к коренному улучшению дел в правосудии. И вовсе не потому, что

[130] К.Горелик. 15-летний юбилей Концепции судебной реформы в России (говорят авторы концепции). Интервью с Т. Морщаковой. Радио «Свобода», программа «Дорога свободы», 21 октября 2006 года.

результатом работы «группы Козака» стало в конечном счете понижение статуса судей, а потому, что сама постановка вопроса — реформировать правосудие через судью — уводит усилия законодателя в сторону от актуальных проблем»[131].

К сожалению, сейчас все акценты с негативным действием судебной системы смещаются на личности. Вопрос же с реформированием структуры заволокичивается… Но надо понимать, что это ложный путь[132].

Для исправления сложившейся ситуации, а также в целях укрепления судейской независимости хотелось бы сделать следующие рекомендации.

1) Кандидатов на должность судей следует отбирать в основном из практикующих юристов, а их квалификацию должен рассматривать и подтверждать авторитетный, нейтральный и независимый орган или комиссия. Деятельность такой комиссии должна быть транспарентной.

2) Процедура отбора будущих судей и деятельность Квалификационной коллегии судей в целом должны быть открытыми; следует принять и более прозрачную систему назначения председателей судов. Систему следует изменить таким образом, чтобы исключить необходимость иметь сильных председателей судов для защиты рядовых судей и для обеспечения правильного разрешения дел. Проверку юридических знаний следует проводить в форме анонимного письменного тестирования. Процедура слушаний в коллегии должна быть формализована.

3) Правительство должно обеспечить судьям адекватные уровень заработной платы и условия работы, чтобы привлекать хорошо подготовленных и опытных профессиональных юристов.

4) Вступившие в силу решения о привлечении судей к дисциплинарной ответственности в виде предупреждения или прекращения судейских полномочий необходимо регулярно и объективно проверять. Все случаи возможного влияния председателя суда на исход дисциплинарных разбирательств должны проходить независимое расследование. Хотя в состав квалификационных коллегий судей больше не могут входить председатели судов, последние, тем не менее, стараются оказывать влияние на членов коллегий. Возможно, следует разработать систему, когда такие вопросы будет решать анонимный комитет, составленный

[131] Н.Ильясов. Не в судьях суть. − *Отечественные записки,* 2003, № 2.
[132] См. М.Поздняков. Судебная реформа – причины стагнации. 6 декабря 2006 года. − http://www.kreml.org/opinions/135898799

методом случайной выборки из судей, имена которых не будут известны председателю.

5) Следует изменить систему подготовки судей и уделять больше внимания изменению менталитета судей в сторону большей независимости и лучшего понимания их роли как независимых арбитров по разрешению споров, особенно в случаях споров между государством и гражданином. Судьи должны быть готовы противостоять влиянию исполнительной власти.

6) Больше внимания следует уделять обеспечению физической защиты судей и судов.

Шварц О.А.

О СУДОУСТРОЙСТВЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В самой концепции демократии, то есть правлении большинства в рамках, установленных законом, заложен принцип разделения властей и та система «сдержек и противовесов», которая обеспечивает взаимозависимость и взаимоограничение трех ветвей государственной власти. Отправление правосудия в такой системе представляет собой отдельную сферу государственной власти, неподконтрольную и административно независимую от двух остальных ветвей. На судебную власть возлагается ответственность за беспристрастное определение тех самых «законных» рамок в ходе

рассмотрения дел судами. «Если судьи при решении вопроса о том, чего требует закон в том или ином контексте, будут руководствоваться мнением общества, они, возможно, будут действовать демократично, но не беспристрастно. Нас совсем не удивляет, когда губернаторы и законодатели соизмеряют свои действия с тем, что они считают популярной на этот момент точкой зрения. Однако от судебной власти ожидается обеспечение равновесия, проверки законности работы правительства.»[133]

Концепция «господства права» или «правового государства» возникла в качестве идеи, гарантирующей, осуществления государственной власти легитимно только в соответствии с писаными и открытыми для населения законами, принятыми и исполняемыми согласно установленной процедуре. Этот принцип был установлен в качестве средства защиты от произвола власти. «Можно сказать, что уважение к закону, как выраженной воле тех, кто управляет обществом, является принципом, который люди стали считать неотъемлемым для эффективной и справедливой деятельности народного правительства. Однако уважение к закону будет существовать лишь до тех пор, пока он будет толковаться и применяться органами правосудия».[134] Таким образом, понятие «правового государства» предусматривает, что решения государственных органов всех уровней ограничиваются существованием судебного контроля, являющегося по отношению к ним вышестоящим, и уважение к которому гарантируется судами.

«Суд в современном государствоведении признается специализированным государственным органом, осуществляющим от имени государства функцию социального контроля при наличии конфликта между отдельными членами общества, между ними и государством, конфликта, возникшего в любой сфере жизни и деятельности человека, урегулированной правом.»[135] В правовом государстве судебная власть получает возможность блокировать или затруднять действие неразумных законов, угрожать власти исполнительной ответственностью за несоблюдение воли представительных учреждений, защищать права граждан от тирании политиков и чиновников, быть для других ветвей власти каналом обратной связи.

Однако, для превращения суда в такую стабилизирующую силу, способную защищать права и свободы граждан и оберегать общество от разрушительных социальных конфликтов судебная власть должна обладать рядом гарантий. Эти гарантии закреплены, прежде всего, в ряде международных документов.

---

[133] The Honorable James L. Morse A Declaration About Judicial Independence 20 Quinnipiac L. Rev. 731, Spring, 2001

[134] See Henry J. Abraham, The Judicial Process, Fifth edition, Oxford University press, 1986

[135] Е.Абросимова «Административная юстиция в России: парадоксальное развитие» *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение* № 2(59), 2002, С. 67

Судебное разбирательство должно быть подлинно справедливым. Право на справедливое судебное разбирательство закреплено в статье 14 Международного Пакта о гражданских и политических правах и в пункте 1 статьи 6 Европейской Конвенции по защите основных прав и свобод человека. Согласно толкованиям данной статьи в практике Европейского Суда по правам человека это право включает в себя три элемента: право доступа к правосудию, ряд требований в отношении организации и состава суда и процессуальные гарантии, касающиеся проведения судебного разбирательства.[136] При этом важным элементом права на судебную защиту и беспрепятственного доступа к правосудию является четкое закрепление и соблюдение судебной юрисдикции, а также право каждого на рассмотрение его дела в надлежащем суде и тем судьей, к компетенции которого оно отнесено законом. Следующим основополагающим элементом справедливости судебного разбирательства, определенным Европейской Конвенцией по правам человека, является ряд требований в отношении организации и состава суда. В соответствии с требованиями Статьи 6 суд (или трибунал) должен быть: а) независимым; б) беспристрастным; и в) учрежден в рамках закона. Органы, применяющие Конвенцию, истолковали эти слова как «в соответствии с национальным законом».

Учреждение системы судов государства традиционно является предметом конституционного регулирования, так как речь идет об обеспечении конституционных гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Реформирование судебной системы Российской Федерации в 1990-х годах

Первые реформаторы российской судебной системы пытались разрушить старое наследие. Их целью было создание честных, дееспособных и эффективных судов, действующих в такой системе, где ценились бы индивидуальные права и благосостояние, и которая защищала бы эти права от вмешательства назойливого и высокомерного государства. Такой замысел предполагал решение двух грандиозных задач. Во-первых, надо было перестроить структуру судов (создав новые суды с новыми полномочиями и/или модифицировав старые), и переформировать отношения между важнейшими участниками игры (судьями, прокуратурой, министерством юстиции и министерством внутренних дел).

[136] См. Дело Golder v. United Kingdom, 1 EHRR 524, para. 36

Во-вторых - что, наверное, было более тонкой задачей, - следовало обеспечить реальное разделение властей в обществе с доминированием исполнительной ветви.[137]

При этом перед страной стоял выбор - коренное преобразование судебной системы могло быть проведено:

- путем изменения по образу построения судебной системы России 19 века;
- путем изменения по образцу западных стран;
- путем изменения в соответствии с принципиально новыми моделями, учитывающими особенности новой России.

Опыт показывает, что порой необходимо следовать одновременно несколькими путями, так как именно комплексный подход определяет, в большинстве случаев, наилучший результат.

Рецепция правовых институтов vs. выращивание

В связи с постановкой столь глобальной задачи модернизации существующей системы перед авторами реформ всегда возникает проблема заимствования уже существующих в других государствах институтов либо опоры на традиционные институты своей страны и их кропотливое выращивание. По мнению Е.Гайдара, к примеру, сама идея, что институты нельзя заимствовать, их надо выращивать, представляется правильной. «На мой взгляд, когда мы обсуждаем проблему выращивания или заимствования институтов, речь идет о проблеме, которую надо решать и которая, по определению, неразрешима. Институты, то, что обеспечивает устойчивость, - это традиция… откуда вы, собственно, импортируете эту независимую, эффективно функционирующую судебную систему, за которой всегда стоит длинная-длинная традиция, традиция профессиональной этики, функционирующее гражданское общество, общественное мнение, которое ограничивает произвол, делает невозможным для судьи приятие приговора, который заведомо несправедлив, потому что ему после этого не подадут руки… И в общем все последние века – это попытка разных стран, разных национальных элит так или иначе решить неразрешимую задачу – задачу выращивания и заимствования институтов. Она, еще раз подчеркиваю, каждый раз уникальна, каждый раз творческая. Нет никаких гарантий, что национальная элита ее решит.»[138]

Известный правозащитник В.Абрамкин, также полагает, что главная проблема российской правовой системы состоит в том, что под ней нет основы - нашей традиционной культуры. «В нормальном варианте правовая система формируется на базе общинного правосудия, в котором изложены принципы обычного права, то есть права, основанного на обычае общинной жизни… Вообще, первый признак того, что народу пытаются навязать чужеродные для

[137] См. Карен Джонсон «Дееспособность государства и судебная реформа» http://www.ilpp.ru/7532659376
[138] Е.Гайдар Выступление 05 апреля 2005 года на VI Международной конференции ГУ-ВШЭ «Модернизация экономики и выращивание институтов» http://new.hse.ru/sites/mbd/c6/prog.aspx

него принципы решения конфликтов (не «по правде», а по бумаге) - это огромные по объему тексты. Если право заемное, то оно требует огромного переводного материала. Выстроенное на чужих ценностях, право не может быть близко обычному человеку. Поэтому реальная жизнь в России строилась и строится на основе своей традиционной культуры и принципах общинного правосудия, а не на формальных правовых нормах.»[139] (При этом уважаемый правозащитник полагает, что гораздо ближе обычному человеку так называемая тюремная субкультура, которая обращается к самым глубоким слоям личности ее носителя, даже к пракультурным слоям, роднящим нас с приматами. Так, социальная организация стада приматов примерно соответствует той иерархической структуре, которая складывается в тюремном сообществе).

С другой стороны, правовые системы всех стран не существуют изолированно. Они взаимодействуют друг с другом, ведут нескончаемый культурный диалог. «Такая практика позволяет оценить собственный опыт правовой жизни, обрести зеркало для его рассмотрения, возможность развивать, совершенствовать отдельные элементы своей правовой системы, наполняя их новыми смыслами. При этом, если фрагментарная юридическая аккультурация - обычное явление, проистекающее из повседневных контактов представителей различных правовых систем, то тотальная рецепция - явление исключительное. Она всегда является результатом более широкого культурного заимствования, когда меняются все или многие важнейшие культурно-смысловые парадигмы сознания общества и принятые в нем практики социальной жизни.»[140]

Россия, включая ее непосредственных государственных предшественников, принадлежит к разряду стран, правовая система которых несколько раз менялась в результате тотальной рецепции. Однако это было не стихийное копирование чужих образцов жизни, чужих образов, а их сознательное и планомерное заимствование, выступающее как модернизация реципиента, самостоятельное приближение к эталонным образцам. Таким образом, рецепция чужого права для России выступала и выступает в качестве одного из основных способов модернизации общественного, в том числе правового, строя.

Рецепция западного права не является для Российской Федерации и ее соседей чем-то новым. Со времен Петра Великого и до последних лет советской власти западное право заимствовали и усваивали с различными результатами. Царь Петр положил начало этому процессу, среди различных европейских источников многое заимствуя из шведского права и административной практики. Его дело продолжила императрица Елизавета, обращаясь к бельгийскому и австрийскому законодательству, в то время как Екатерину Великую особенно заинтересовали теории итальянского

---

[139] А.Трифонов «Россия живет по понятиям. Беседа с Валерием Абрамкиным» http://www.utro.ru/articles/2007/04/09/639535.shtml

[140] Хомяков Г.А. «Административный суд в Российской Федерации» http://www.ksu.ru/infres/homyakov/avtor.htm

криминолога Ч.Беккария.[141] «Однако на всех этапах рецепции западные правовые идеи пропускались через фильтр российской и/или советской политической культуры, модифицировались и осторожно приспосабливались к нуждам страны, как их понимали власти».[142]

Новый этап для взаимодействия различных правовых систем наступил с началом глобализации. Глобализация в качестве принципа культурного, правового, технологического, финансово-экономического развития разных стран утвердила унификацию, причем не только форм экономической активности, систем образования, способов менеджмента, научных знаний, даже потребительской культуры, но и права, а также государственных и политических институтов разных стран. Таким образом, Россия в конце XX века стала частью стремительно унифицирующегося в правовом отношении мира. Если еще в XIX веке в теории и в государственной практике торжествовала точка зрения, согласно которой национальное обладает приоритетом над международным, и суверенитет государства не должен ограничиваться, то в XX веке, фактически, утвердился принцип примата международного права над национальным. Как следствие, международное право превратилось в инструмент унификации национальных правовых систем.

Почти все постсоветские государства стремились и стремятся вступить в Совет Европы и в последующем в Европейский Союз (ЕС), поэтому им необходимо соответствовать правовым стандартам Совета Европы и ЕС. На взгляд восточноевропейского специалиста по конституционному праву, такие общеевропейские стандарты включают: а) демократическую систему органов государственной власти; б) гарантии соблюдения прав человека; в) признание закона основным регулятором отношений гражданина и государства и г) гарантии рыночной экономики.[143] Необходимость приведения национальных правовых систем в соответствие с указанными стандартами стала немаловажным фактором, определившим направление реформирования для постсоветских государств, и в том числе для России.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что опора на традиции и длительное выращивание собственных институтов, конечно, являются предпочтительными, однако сознательное и планомерное восприятие наиболее прогрессивного мирового опыта с учетом национальных особенностей, несомненно, способствует скорейшим изменениям и поступательному развитию в рамках мирового сообщества. «Однако при этом важен и нормативный план - выработанные принципы и концепции должны

---

[141] См. Peterson, Claes. *Peter the Great's Administrative and Judicial Reforms: Swedish Antecedents and the Process of Reception.* // Stockholm, Wortman, Richard S. 1976. *The Development of a Russian Legal Consciousness.* Chicago, 1979.

[142] Шарлет, Р «Правовые трансплантации и политические мутации: рецепция конституционного права в России и новых независимых государствах» // *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение* № 2(27), 1999, С. 17

[143] Sokolewicz, Wojciech. "The Relevance of Western Models for Constitution-Building in Poland". In *Constitutional Policy and Change in Europe,* ed. Joachim Jens Hesse and Nevil Johnson, chap.II. Oxford, 1995.

быть «вброшены» в профессиональную среду и приняты теми, кто призван обеспечивать правосудие. И наоборот, если вести речь только о теориях, то эти теории окажутся на профессорских полках, где и найдут свою смерть... Очень важно, чтобы общественность не помогала власти латать дыры старой системы, а заняла собственную позицию, встала на сторону новых подходов.»[144]

Реформы 1990-х

Сторонники судебной реформы понимали бесперспективность отдельных, не связанных между собой попыток корректировки действовавшего законодательства и то, что укоренившиеся ведомственные интересы будут тормозить реформирование судебной системы и правоохранительных органов. Нужна была осененная государством комплексная концепция судебной реформы. Осенью 1991 года ее представил в Верховный Совет РСФСР Президент Б.Ельцин. Обсудив ее Верховный Совет РСФСР постановил считать проведение судебной реформы необходимым условием функционирования РСФСР как демократического правового государства и одним из приоритетных направлений законопроектной деятельности. Одними из главных задач судебной реформы в Российской Федерации были признаны создание федеральной судебной системы и дифференциация форм судопроизводства. В результате проведения реформы предполагалось образование судебной системы, состоящей из федеральных судов, сохранение и расширение деления системы судов на органы общей юрисдикции и специализированные суды.

Первые практические шаги реформы были фактически сделаны уже в июле 1991 года с принятием законов «О Конституционном Суде РСФСР»[145] и «Об арбитражном суде»[146]. Создание Конституционного Суда стало беспрецедентным явлением для России. Советские суды никогда не имели полномочий по проверке законов или подзаконных актов на соответствие их Конституции, из-за чего конституционные права граждан оставались пустой декларацией.[147] Разработанный по европейским образцам Закон о Конституционном Суде впервые, еще до принятия Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации» 1992 года, предусмотрел несменяемость судей, их неподотчетность никому, запрет заниматься политической деятельностью и работать по совместительству. Главная задача судей - определять конституционность международных договоров России, федерального законодательства, законодательства субъектов Федерации и правоприменительной практики. Также впервые в данном Законе было провозглашено, что судьи должны руководствоваться исключительно Конституцией, а не решениями законодательной и исполнительной властей.

Не менее важным стало принятие в 1991 году Закона РСФСР «Об арбитражном суде». Действовавшие до того времени государственные и ведомственные арбитражи были, по сути, административными органами, которые не столько разрешали экономические споры между предприятиями, сколько «укрепляли» плановую государственную дисциплину. Их заменили арбитражные суды, в сферу действия которых попали почти все дела о

---

[144] См. Максудов Р. «Юстиция для подростков» *Индекс* № 17/2007 http://www.index.org.ru/journal/17/maksudov.html

[145] Ведомости СНД и ВС РСФСР, 1991, № 19, ст. 621

[146] Ведомости СНД и ВС РСФСР, 01.08.1991, № 30, ст. 1013.

[147] До 1936 года сходным с конституционным контролем обладал Верховный Суд СССР.

хозяйственных (экономических) спорах, причем предприятия получили право оспаривать решения государственных органов в сфере экономики.

Принятие указанных двух законов продемонстрировало направление дальнейшего развития судебной системы России – по пути государств романо-германской правовой системы с внешней специализацией судов.

Таким образом, на повестку дня российской судебной реформы была поставлена задача разворачивания системы правосудия в самостоятельную силу, играющую роль одного из мощных балансов механизма сдержек и противовесов. Важнейшим достижением ее первого этапа стало закрепление ряда вышеперечисленных положений в новой Конституции Российской Федерации. Следует отметить, что именно в Конституции 1993 года впервые появляется глава под названием «Судебная власть», что стало несомненным шагом вперед по сравнению с ранее употреблявшимся термином «правосудие» в названии главы «Правосудие и прокурорский надзор» Конституции СССР 1977 года.

Как отмечает Е.Абросимова, данный этап является чрезвычайно важным, поскольку именно с момента обособления суда от системы законодательных и исполнительных органов и приобретения им институциональной и организационной независимости, собственно и можно говорить о судебной власти, а не о суде. «Поскольку в этих условиях суд помимо функции осуществления правосудия (то есть полномочий государственного контроля над социальными конфликтами, возникающими только между отдельными людьми и их объединениями в форме разрешения тех или иных судебных дел — гражданских или уголовных), характерной для любого типа государственной организации, неизбежно приобретает два других фундаментальных полномочия, несущих в себе качество государственной властности в собственном смысле этого слова:

- полномочиями судебного административного контроля или разрешения административных дел, то есть дел о незаконности деятельности органов исполнительной власти, и
- полномочиями судебного конституционного контроля или разрешения конституционных дел, то есть дел о неконституционности деятельности законодателя.»[148]

Система организации деятельности судебной власти отражена в структуре Главы 7 Конституции РФ. Именно там указывается главная и исключительная функция судов - осуществление правосудия, определяются процессуальные формы осуществления судебной власти посредством различных видов судопроизводства.

Статья 118 Конституции РФ закрепляет исключительное право суда осуществлять правосудие и не допускает переложения данной функции ни на один внесудебный орган государства. Исключительное право суда

[148] Е.Б.Абросимова. «Суд в системе разделения властей: российская модель (конституционно-теоретические аспекты)». Учебное пособие. М: *Проспект*, 2002. С. 3

осуществлять правосудие исходит из того, что деятельность суда протекает в особом правовом порядке, создающим такие преимущества в рассмотрении и разрешении дел, которыми не располагает ни одна иная форма государственной деятельности. Этот порядок заключает в себе наибольшие гарантии для вынесения по делу законного и справедливого решения.

Система федеральных органов судебной власти, определение порядка их организации и деятельности отнесены Конституцией к ведению Российской Федерации. В систему этих судов входят Конституционный Суд, Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд (статьи 125, 126 и 127 соответственно), иные федеральные суды (пункт “е” статьи 83, часть вторая статьи 128).

Конституция РФ не устанавливает структуру всей судебной системы, предоставляя решение этого вопроса федеральному конституционному закону о судебной системе, который должен установить соподчиненность ее звеньев, перечень федеральных судов, виды местных судов, их полномочия и структуру (часть третья статьи 118). Объясняется это тем, что к моменту принятия Конституции еще продолжалось реформирование судебной системы, не была закончена детальная проработка отдельных ее звеньев, отношений между ними. В таких условиях конкретное конституционное предписание сузило бы возможности для поиска и предварительной апробации различных вариантов построения судебной системы.

Полностью исключая возможность создания чрезвычайных судов (часть третья статьи 118 Конституции), федеральное законодательство о судоустройстве допускает известную дифференциацию судебных органов для рассмотрения различных категорий дел, т.е. определяет возможность некоторой специализации судов. Предполагается, что они будут различаться своей предметной подсудностью и процедурой судопроизводства.

Единство судебной системы обеспечивается: установлением системы федеральных судов Российской Федерации федеральным конституционным законом; соблюдением всеми судами установленных федеральными законами правил судопроизводства; применением всеми судами Конституции Российской Федерации и других федеральных законов, а также конституций, уставов и других законов соответствующих субъектов Российской Федерации; признанием и обеспечением обязательности исполнения вступивших в законную силу судебных решений на всей территории Российской Федерации; закреплением единства статуса судей и участия органов судейского сообщества в формировании судейского корпуса; финансированием органов судебной власти за счет средств федерального бюджета в установленном законом порядке. Конституционным закреплением системы судов устанавливается стабильность судебной деятельности и создаются дополнительные гарантии прав личности.

Принятым в 1996 году Федеральным конституционным законом РФ «О судебной системе Российской Федерации»[149] было определено, что судебную систему РФ составляют федеральные суды (в число которых законодатель включил все суды, действовавшие на тот момент на территории Российской Федерации), а также конституционные (уставные) суды и мировые судьи

[149] Собрание законодательства РФ, 06.01.1997, № 1, ст. 1.

субъектов Российской Федерации. Таким образом, законодатель отнес судебную систему России к так называемой германской или централизованной модели, согласно которой суды субъектов федерации включаются в качестве составных элементов в единую национальную судебную систему. Следует отметить, что при таком подходе принцип федерализма практически не распространяется на одну из ветвей государственной власти, именно поэтому такую организационную модель часто называют «унитарной».[150] Такой подход был избран в целях защиты судебной системы от местных влияний и поддерживался судейским сообществом.

Рассматриваемый Закон закрепил порядок создания и упразднения судов. Так, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, созданные в соответствии с Конституцией, могут быть упразднены только путем внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. Другие федеральные суды создаются и упраздняются только федеральным законом. Должности мировых судей и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации. При этом никакой суд не может быть упразднен, если отнесенные к его ведению вопросы осуществления правосудия не были одновременно переданы в юрисдикцию другого суда.

Также Закон предусмотрел возможность учреждения специализированных федеральных судов, но лишь по рассмотрению гражданских и административных дел, памятуя об уголовных судах времен сталинских репрессий. Учреждение таких судов возможно лишь путем внесения изменений и дополнений в рассматриваемый Федеральный конституционный закон.

Впервые Закон о судебной системе по-новому закрепил вопросы обеспечения деятельности судов. Обеспечение деятельности Конституционного Суда, Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда осуществляется аппаратами этих судов. Обеспечение деятельности других арбитражных судов осуществляется Высшим Арбитражным Судом. Обеспечение деятельности других судов общей юрисдикции осуществляется Судебным департаментом при Верховном Суде. Таким образом, еще до создания ряда органов, например Судебного департамента, законодатель указал направление дальнейшего развития в сфере обеспечения деятельности судов. В целях защиты судебной власти от финансового влияния со стороны органов исполнительной власти, в

[150] См. Абросимова Е.Б. «Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы» М.: *Институт права и публичной политики*, 2002. С. 32

особенности на местах, обеспечение судебной деятельности было передано в ведение самих судов.

Проблемы взаимоотношений федерального центра с субъектами Российской Федерации в связи с построением судебной системы России

К 1998 году в дискуссиях о судебной реформе определение сущности судов субъектов Российской Федерации и их взаимоотношений с федеральными судами стало одним из важнейших вопросов. Хотя Закон о судебной системе, принятый в конце 1996 года, как уже отмечалось выше, решил этот вопрос, отнеся все существовавшие суды (за исключением конституционных/уставных) к федеральным и гарантируя субъектам Российской Федерации контроль над мировыми судами (хотя и финансируемым в части заработной платы судей из федерального бюджета), а также право создавать свои конституционные или уставные суды, и подтвердил право Президента РФ назначать большинство судей и гарантировать им защиту, предоставленную Законом о статусе судей (то есть невозможность увольнения за исключением оснований, наличие которых устанавливается квалификационной коллегией судей), политические лидеры некоторых республик не приняли положений закона 1996 года. Так, Башкортостан принял собственные законы о судах и судьях, которые противоречили федеральному законодательству в очень важных позициях. В соответствии с башкирским законодательством судьи в этой республике избирались не пожизненно, а на десятилетний срок, и республиканским законодательным органом по предложению президента республики. Проект закона о судебной системе Татарстана воспринял ту же модель. И, на какое-то время, башкирские руководители отказались направлять подобранных таким образом судей на утверждение Президента Российской Федерации, единственного лица, наделенного по закону правом назначать федеральных судей. В ответ на это, Верховный Суд России отменил все решения башкирских судей, назначенных в республике, на том основании, что эти судьи были «нелегитимны». Положение, которым руководствовались башкирские юристы, включая главу конституционного суда республики, при защите башкирских инициатив в судебной области, было соответствие этих инициатив двустороннему договору о разграничении предметов ведения, который республика заключила с Российской Федерацией в 1994 году.[151] Аналогичная ситуация сложилась и в Карелии.

[151] «Стенограмма заседания Совета при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия» 13 мая 1998, С. 32-34; «О судебной системе республики Татарстан», законопроект (1998); «Пояснительная записка к проекту закона «О судебной системе республики Татарстан». Проектом закона “О судебной системе” республики Татарстан было установлено, что судьи назначаются Государственным Советом Республики Татарстан по представлению Президента Республики Татарстан или одной из квалификационных коллегий. Верховный Суд Татарстана выступает как высший орган кассационного и

С другой стороны лидеры некоторых субъектов Российской Федерации начали вновь ставить вопрос о перераспределении судов. На парламентских слушаниях, в ходе дискуссий была предпринята неудачная попытка оспорить положения Закона 1996 года о судебной системе, и вновь региональными лидерами был поднят вопрос о передаче вопросов формирования районных судов в ведение субъектов Российской Федерации.[152] В феврале 1999 года данный вопрос еще более остро был поставлен Президентом Республики Ингушетия Р.Аушевым, который объявил референдум по вопросу о праве Президента Республики Ингушетия назначать районных судей, прокуроров и руководителей органов внутренних дел. Положительное решение указанного вопроса на референдуме могло привести лишь к углублению кризиса между руководством национальных республик и центром, поэтому путем переговоров конфликт был сглажен, однако в результате Р.Аушев получил право не просто рекомендовать кандидатуры на указанные должности, как это предусматривалось на тот момент Законом о статусе судей, но и давать согласие на их назначение.

Вопрос распределения судов и структур судебной системы стал основополагающим вопросом на весенних 1998 года слушаниях в комиссии по подготовке проекта нового закона о судах общей юрисдикции, одного из ряда законов, необходимых для наполнения содержанием Закона 1996 года о судебной системе, который содержит лишь общие параметры судебной системы. На первых заседаниях рабочей комиссии был обнародован и обсужден целый комплекс вариантов. Хотя было очевидно, что комиссия вряд ли порекомендует передать существующие суды субъектам Российской Федерации (как требовал этого Башкортостан), был хороший шанс на то, что она поддержит создание новых судов субъектов Федерации, которые будут рассматривать апелляции на решения мировых судов, хотя бы в случаях, когда затронуто местное законодательство. Один из вариантов проекта пошел даже дальше, и позволил лицу, обжалующему решение мирового суда, выбирать между федеральным районным судом и местным апелляционно-кассационным судом.[153] Однако в результате каких-либо радикальных решений принято не было, и сохранился существующий порядок, что, конечно же, не ликвидировало существовавших разногласий. Как отмечал

апелляционного пересмотра, а юрисдикция Верховного Суда РФ ограничена лишь пересмотром дел в порядке надзора.

[152] К.Катанян, «Что делают Москва и Казань? Шаймиев предложил поделить судебную систему между Федерацией и Татарией» Независимая газета. 12 февраля 1998, 3;

[153] П.Мирзоев, «Судебную систему ждут великие потрясения: Регионы могут получить больше, чем требовали» *Русский телеграф*. 14 мая 1998, 2; о том же «Страсти по судебной системе продолжаются: Регионы готовы к победе над Конституцией» там же, 19 июня 1998; Р. Орехов, «Судебная система требует радикального подхода» *Российская юстиция*. 1998, № 8, С. 2-4; «Системе судов общей юрисдикции: настоящее и будущее» там же, 1998, №. 10, С. 5-7; «Стенограмма заседания Совета» «Проект Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (1998).

известный канадский ученый П.Соломон: «Несмотря на Закон 1996 года о судебной системе, основная форма существования судебной системы в России остается до сих пор неопределенной». [154]

Одним из ярких свидетельств этому стало рассмотрение в Конституционном Суде России запроса глав шестнадцати республик о проверке конституционности ряда положений Закона о судебной системе, а именно его статей 4, частей 1-4 ст., 13 части 6, 20 части 3 и 21 части 3. По мнению заявителей, названные положения препятствуют субъектам России самостоятельно образовывать собственные суды для осуществления судебной власти и этим нарушают принцип разделения властей на региональном уровне[155]. Конституционный Суд, отказав в принятии запроса к рассмотрению[156], прямо не ответил на это заявление. Однако из содержания определения Конституционного Суда с очевидностью следует, что Суд не считает возможным «поднимать» принцип разделения властей над прочими положениями основного закона. С точки зрения Суда, и в этом его следует полностью поддержать, конституционные нормы не могут рассматриваться изолированно друг от друга, вне общего конституционного контекста. Так, отвергая требование о признании права регионов на создание собственных судебных систем, Конституционный Суд указывает, что часть 1 статьи 77 Конституции России предполагает самостоятельное создание субъектами Федерации только законодательных и исполнительных органов государственной власти, но не судов; вопросы же судоустройства, полномочий, порядка образования и деятельности судов относятся к федеральному ведению и регулируются федеральным законодателем. Вместе с тем Конституционный Суд не исключил вообще создание судов субъектов Федерации. Он лишь отметил, что «Конституция Российской Федерации не содержит положений, которые обосновывали бы создание вместо федеральных судов, осуществляющих гражданское, административное и уголовное судопроизводство в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах (статьи 118, 126, 127 Конституции Российской Федерации), иных судов, не относящихся к судебной системе Российской Федерации». Отсюда можно сделать принципиальный вывод о том, что федеральная Конституция не препятствует образованию судов субъектов Федерации, действующих наряду с федеральными судами - важно только, чтобы региональные суды образовывались при наличии соответствующей федеральной законодательной основы.

Финансовая и административная независимость судов

Одним из главных факторов, ослабляющим независимость суда, является зависимость судебной системы от исполнительной власти в части ресурсов. Судебная система в России долгое время не имела «права кошелька». Вот как

---

[154] См. также Peter H. Solomon, Jr., Todd S. Foglesong *Courts and Transition in Russia: Challenge of Judicial Reform.*

[155] Отсюда, кстати, видно, что заявители буквально воспринимали предписание статьи 10 федеральной Конституции о разделении государственной власти на три ветви, включая судебную. Суд расценил этот элемент позиции заявителей как требование проверки соответствия одних норм Конституции Российской Федерации другим ее нормам и, как и в нескольких более ранних случаях (см. определения: от 19 марта 1997 года № 56-О по жалобе гражданки ГрищенкоА.В. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 24. ст. 2803; от 10 апреля 1997 года № 57-О по запросу Государственной Думы о проверке конституционности Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 24. ст. 2804 и др.), заявил, что не станет рассматривать такой вопрос.

[156] Определение от 12 марта 1998 года № 32-О // Собрание законодательства РФ. 1998. № 18. ст.2062

описывал эту проблему Председатель Верховного Суда Индии: «Судебная власть вынуждена действовать в пределах выделяемых средств в годовом бюджете. Она не может потратить лишнего цента, даже если это необходимо для оптимизации механизма правосудия и повышения его эффективности. Если судебная власть хочет внедрить современную науку и технологию в функционирование судебной системы, или расширить свои помещения, или назначить больше судей с целью ускорения рассмотрения дел, она не может сделать это, если исполнительная власть не предоставит необходимых средств. Исполнительная власть может «выкручивать руки» суду, если он ведет себя не так, как ей нравится, или если главный судья слишком независим и не вписывается в линию исполнительной власти по таким деликатным вопросам, как назначение судей.»[157]

Отправление правосудия как система требует административной независимости от иных ветвей власти. По мнению ряда американских юристов, формирование бюджета и расходов, назначение и контроль за судебным персоналом, а также расходы на рассмотрение дел должны находиться под судебным контролем. Это необходимо для предупреждения наложения санкций или раздачи наград в виде соответствующего распределения ресурсов, а также для обеспечения гарантий постоянного доступа в суды: «С первого взгляда кажется, что ни в какой мере указанный контроль за финансами и администрированием не угрожают судейской независимости. Но если данный предмет рассмотреть более подробно, по-моему, очевидно, что контроль за финансированием и администрированием в судебной системе позволяет предупредить исполнение тех особых функций, которые должна охранять независимость судейского корпуса, то есть право гражданина на скорое и беспристрастное судебное рассмотрение его обращения независимым судьей. Если в целях иллюстрации взять самый фантастический пример, исполнение судами норм права будет полностью сведено на нет отказом в назначении судей, обеспечении залов судебного заседания, где они могли бы заседать, или в подборе персонала для обслуживания судов.»[158]

Статья 124 Конституции России предписывает финансировать суды только из федерального бюджета, что имеет целью устранить опасность фактического подчинения судов органам представительной и исполнительной власти на местах. Лишь централизованное финансирование всех достаточно многочисленных и разноплановых потребностей (зарплата судьям и сотрудникам аппарата судов, строительство и ремонт судебных зданий, приобретение транспорта и оргтехники, оплата труда присяжных заседателей

---

[157] Председатель Верховного Суда Индии П.Н.Бхагвати «Слова свободы» http://www.democracy.gov/dd/ru_democracy_dialogues/ru_courts/rus_courts_words_essay.html

[158] Brown-Wilkinson *Independence of Judicial Power in 1980s,* 1988, Public Law, 44, at 44-45

и т.п.) в состоянии оградить суд от местных влияний, поставить заслон, так называемому, «телефонному праву», унифицировать на должном уровне организационно-технический механизм осуществления правосудия.

Финансирование судов осуществляется на основе ежегодно утверждаемого законом федерального бюджета, проект которого готовится Правительством России и утверждается законодательной властью. Федеральным конституционным законом о судебной системе предусмотрен ряд дополнительных гарантий должного осуществления такого финансирования. Это финансирование судов в соответствии с утвержденными федеральным законом нормативами и с указанием каждой из ветвей судебной власти в бюджете отдельной строкой, взаимодействие Правительства РФ при разработке проекта бюджета в части финансирования судов с председателями Конституционного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Верховного Суда, Советом судей, возможность участия их представителей в обсуждении федерального бюджета в Федеральном Собрании, уменьшение размера бюджетных средств, выделенных на финансирование судов в текущем году только с согласия Всероссийского съезда судей или Совета судей.

Однако, федеральные ассигнования на судебную деятельность в значительной мере были опосредованы органом исполнительной власти – федеральным Министерством юстиции. Согласно действовавшему на тот период Положению о Министерстве юстиции (утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 4 ноября 1993 года) на него возлагались, в частности, организационно-правовое обеспечение судебной реформы, создание необходимых условий для функционирования судов общей юрисдикции и военных судов, выделение в установленном порядке финансовых средств в распоряжение судов, обеспечение контроля за их расходованием.

Как отмечалось еще в Концепции судебной реформы, хотя организационное руководство судами со стороны Министерства юстиции и его органов заменено организационным обеспечением деятельности судов (статья 22 Основ законодательства о судоустройстве Союза ССР и союзных республик), и органы юстиции лишились права проводить проверки в судах, заслушивать председателей судов, обобщать судебную практику, они не утратили всех рычагов власти. Это и подбор судебных кадров, и их подготовка, и внесение предложений по вопросам организации судов, и ведение судебной статистики, и материально-техническое обеспечение судов.[159] Однако далее авторы Концепции говорят о том, что развитие независимой судебной власти требует переориентации юстиции на вопросы материально-технического обеспечения

[159] См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации. Изд. Верховного Совета Российской Федерации. - М., 1992.

деятельности судов и исполнения судебных решений, и полагают, что за Министерством юстиции могут быть закреплены такие функции как подбор судейских кадров и материально-техническое обеспечение судов.

В настоящее время в мире сложилось два подхода к вопросу о финансировании судов и обеспечении их кадрами. Об одном – американском (который также разделяется некоторыми азиатскими странами, например Южной Кореей, Таиландом, Японией) – уже говорилось выше. Другой подход сложился в ряде европейских стран. Среди них можно назвать Германию, Францию, Швейцарию и некоторые другие страны. Он состоит в том, что суд, являясь независимым органом и единственным органом, осуществляющим правосудие, должен быть полностью освобожден от несвойственных ему функций кадрового и материально-технического обеспечения. Ничто не должно отвлекать суд от его основной деятельности, в особенности ежедневная рутинная работа по «выколачиванию» финансов, ремонту зданий и т.д. Для этих целей и должен существовать отдельный орган, являющийся исполнительным, что, несомненно, способствует взаимодействию ветвей власти и строгому исполнению бюджета в части финансирования судов. То же касается и обеспечения судов кадрами.

До недавнего времени в нашей стране преобладала именно последняя позиция. Как говорил бывший Министр юстиции России Ю.Х.Калмыков в своем интервью, данном в преддверии Всероссийского съезда судей в 1993 году: «Сегодня некоторые горячие головы предлагают – пусть суд сам себе подбирает кадры, сам занимается финансированием своей деятельности, настаивают на создании Судебного департамента. Не предвосхищая мнения делегатов предстоящего Всероссийского съезда судей по этому вопросу, выскажу лишь следующую мысль. Принцип разделения властей отнюдь не означает их разведение, как сейчас модно выражаться, по разным углам конституционного поля. Наоборот, он предполагает наличие определенных механизмов их взаимодействия. В нашем сюжете такой механизм существует: исполнительная власть (Минюст) отбирает претендентов на судебные должности, судебная (в лице своих квалификационных коллегий), экзаменует кандидатов по различным параметрам, представительная – избирает судей. Думаю, так и надо действовать в обозримом будущем.»[160]

Однако в последующие годы стало заметным отступление законодателя от этого подхода. В соответствии с федеральными конституционными законами «О Конституционном Суде Российской Федерации» и «Об арбитражных судах в Российской Федерации» финансирование и материально-техническое обеспечение этих судов возложено на сами суды. Согласно статье 7

[160] Ю.Х.Калмыков, *Российская юстиция сегодня и завтра,* “Юридический вестник”, № 12-13, июнь 1993, С. 4-5

Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд независим в организационном, финансовом и материально-техническом отношениях от любых других органов. Финансирование Конституционного Суда производится за счет федерального бюджета и обеспечивает возможность независимого осуществления конституционного судопроизводства в полном объеме. В федеральном бюджете ежегодно предусматриваются отдельной статьей необходимые для обеспечения деятельности Конституционного Суда средства, которыми Суд распоряжается самостоятельно. Смета расходов Конституционного Суда не может быть уменьшена по сравнению с предыдущим финансовым годом. Конституционный Суд самостоятельно и независимо осуществляет информационное и кадровое обеспечение своей деятельности.[161]

В соответствии со статьей 46 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации» финансирование арбитражных судов производится за счет средств федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Расходы на содержание арбитражных судов предусматриваются отдельной строкой в федеральном бюджете. Размер расходов на содержание федеральных арбитражных судов округов и арбитражных судов субъектов Российской Федерации устанавливается Высшим Арбитражным Судом с учетом мнения Совета председателей арбитражных судов.[162]

В начале 90-х годов в течение нескольких лет подряд на ресурсное обеспечение судебной деятельности выделялось лишь около 20% от запрашиваемой Министерством юстиции суммы. Указом Президента РФ от 23 мая 1995 года № 521 Правительству РФ было предписано определить во взаимодействии с Советом по судебной реформе и Советом судей России научно обоснованные нормы нагрузки судей федеральных судов, нормы материально-технического обеспечения федеральных органов судебной власти и на их основе произвести расчеты средств федерального бюджета, необходимых для эффективного осуществления правосудия. Эти нормы были разработаны Минюстом, Минтруда и Советом судей при участии Совета по судебной реформе и утверждены протокольным решением Правительства от 9 февраля 1996 года. На базе вышеуказанных норм Минюст подготовил заявку на бюджет судов общей юрисдикции 1997 года в сумме 2,8 трлн. рублей. Однако, в представленном Правительством проекте закона о бюджете эта сумма была урезана до 2,2 трлн. рублей, то есть с учетом роста цен и продолжающейся инфляции, фактически предлагалось выделить меньше

[161] См.: Собрание законодательства РФ, № 13, от 25.07.94, ст. 1447
[162] См.: Собрание законодательства РФ, № 18, от 01.05.95, ст. 1589

средств, чем в 1996 году. Предложенных Правительством средств не хватило бы даже на погашение долгов судам. Как подчеркивалось в докладе председателя Совета судей России Ю.И.Сидоренко на IV Чрезвычайном Всероссийском съезде судей «из года в год суды не получают полностью бюджетных ассигнований, которые должны быть им направлены в соответствии с Законом о бюджете. За 1994 год бюджетный долг судам составил 84,6 млрд. рублей, за 1995 год – 149 млрд. рублей, за 9 месяцев 1996 года более 580 млрд. рублей.»

Такое состояние дел с финансированием не могло быть признано удовлетворительным. Вопрос о конституционности ряда положений Закона о бюджете на 1998 год стал предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ по запросу Верховного Суда. В своем Постановлении от 17 июля 1998 года № 23-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год»[163] Конституционный Суд отметил, что полное и независимое осуществление правосудия в Российской Федерации как правовом государстве предполагает финансирование расходов на судебную систему, покрывающее все затраты, необходимые для осуществления задач и функций правосудия. Такое финансирование должно проводиться в порядке и объеме, гарантирующих надлежащие экономические условия осуществления судебной власти на основе принципов и положений Конституции Российской Федерации. Отсутствие утвержденных федеральным законом нормативов финансирования судов само по себе не может служить основанием для определения этого финансирования по усмотрению законодательной или исполнительной власти, поскольку необходимые расходы федерального бюджета на суды защищены непосредственно самой Конституцией Российской Федерации и не могут сокращаться ниже такого уровня, который обеспечивает выполнение требований ее статьи 124. Предусмотрев в части 1 статьи 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год», что в случае отклонения совокупных поступлений доходов в федеральный бюджет от объемов, предусмотренных данным Федеральным законом, Правительство Российской Федерации финансирует расходы федерального бюджета на 1998 год строго пропорционально годовому назначению с учетом фактически полученных доходов федерального бюджета, Федеральное Собрание тем самым предоставило Правительству Российской Федерации право сокращать финансирование расходов на содержание федеральной судебной системы как относящихся к незащищенной статье расходов наравне с любыми другими статьями. Как следует из материалов дела, Правительство Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации, применяя часть 1 статьи 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год», в

[163] Собрание законодательства РФ от 27 июля 1998 г. № 30 ст. 3801

апреле 1998 года сократили предусмотренные статьей 26 названного Федерального закона расходы федерального бюджета на содержание федеральной судебной системы на 26,2%. При этом такое сокращение приводилось на условиях, предусмотренных оспариваемой нормой.

В результате Конституционный Суд признал противоречащим Конституции положение части 1 статьи 102 Федерального закона «О федеральном бюджете на 1998 год» и подчеркнул, что сокращая расходы федерального бюджета на финансирование судебной системы, Правительство Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации не обеспечивают полное и независимое осуществление правосудия, нормальное функционирование судебной власти, что снижает доверие граждан к государственной власти, в конечном счете ставит под угрозу гарантированное Конституцией право человека и гражданина на судебную защиту, поскольку реализация конституционных положений о гарантиях судебной защиты прав и свобод человека и гражданина неразрывно связана с созданием государством надлежащих условий для деятельности судов.

В сложившейся ситуации некоторые председатели судов изыскивали возможность финансовой поддержки судов за счет средств местного бюджета, предприятий, организаций, коммерческих структур и банков, что противоречит требованиям Конституции. Из сообщений членов Совета судей следует, что услуги по финансированию судов предлагали коммерческие банки, предприятия, за которыми стоят криминальные структуры[164]. В интервью «Общей газете» в 1998 году Председатель Верховного Суда В.Лебедев фактически санкционировал подобную практику: «... Я не стал бы осуждать председателя суда, который идет к руководителю своей области и просит у него деньги для работы суда. Я благодарен тем губернаторам, которые давали деньги судам на текущие расходы, помогали с ремонтом зданий.»[165] В своем Указе от 2 декабря 1996 года № 1612 Президент РФ указал на необходимость принятия срочных мер по стабилизации положения в судебной системе и наметил ряд мероприятий в этой области.

Создание Судебного департамента при Верховном Суде РФ

18 октября 1995 года после долгих споров и дискуссий Совет судей РФ принял постановление о необходимости создания Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации. Споры между судьями закончились, и началась практическая работа по реализации этого решения.

[164] См. интервью Председателя Совета судей России Ю.И.Сидоренко, «Юридический вестник», №21, 1996, С. 6-7

[165] Не судите, да не судимы будете. *"Общая газета"*, 23-29 апреля 1998 г.

Это обуславливалось тем, что из федерального бюджета на финансирование судебных органов выделялись недостаточные средства. Суды из года в год не получали полностью бюджетные ассигнования, которые должны были им направлены в соответствии с законом. В стране начался процесс прекращения осуществления правосудия. Из сообщений с мест было видно, что деятельность судов была парализована, ряд судов фактически прекратили назначение судебных дел и их рассмотрение, что влекло нарушение конституционных прав граждан на судебную защиту, были переполнены следственные изоляторы, а в условиях разгула преступности это ставило под угрозу внутреннюю безопасность страны. Президиум Совета судей полагал, что в создавшейся ситуации в первую очередь был повинен Министр юстиции В.А.Ковалев, который самоустранился от решения возникших проблем, не занимался лично практической реализацией вопросов, которые неоднократно ставились перед ним судейским сообществом.[166]

Совет судей Российской Федерации неоднократно информировал о сложившейся ситуации Президента и Правительство Российской Федерации, однако Указы Президента и ряд поручений Правительства, направленные на вывод судебной системы из катастрофического положения, Министерством юстиции не выполнялись.

Учитывая, что Министерство юстиции не способно было обеспечить нормальную деятельность судов, судейское сообщество пришло к твердому убеждению, что функции материального, ресурсного и кадрового обеспечения должны быть возложены на Судебный департамент при Верховном Суде. К такому же выводу пришел и Совет по судебной реформе при Президенте Российской Федерации. В Администрацию Президента были подготовлены и направлены соответствующие проекты указа Президента и временное положение о Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации. Однако Министерство юстиции препятствовало решению этого вопроса, стремилось сохранить право распоряжения финансовыми ресурсами судов и влияния на суды.

Несмотря на это Федеральный закон «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации», которым функции Министерства юстиции по финансированию и кадровому обеспечению судебной системы были переданы особому органу, созданному при Верховном Суде только в этих целях – Судебному департаменту, был принят 8 января 1998 года.[167]

По словам Первого заместителя Председателя Верховного Суда В.И.Радченко «…в связи с созданием Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации значительно укрепилась самостоятельность и полная независимость судебных органов от исполнительной власти по вопросам материально-технического и кадрового обеспечения судов общей юрисдикции, т.к. они полностью были переданы из ведения Министерства юстиции РФ в систему судебной власти.»[168]

Однако передача судебным органам контроля за организационным и финансовым обеспечением судебной деятельности в действительности не решила всех проблем судебной системы. Прежде всего, деятельность самого Судебного департамента оказалась несвободной от злоупотреблений. Так в

[166] http://www.ssrf.ru/second.php?columnValue=2
[167] Собрание законодательства РФ, 12.01.1998, № 2, ст. 223
[168] Радченко В.И. «Судебная реформа. Современный этап». *Право и безопасность* № 3 (12) Октябрь 2004 года

2005 году проверка Росфиннадзора выявила нецелевое расходование средств Федеральной целевой программы, когда Судебный департамент направил на программные разработки и инвестиции деньги, которые ревизоры сочли предназначенными для закупок оборудования и готовых квартир для судей.[169]

Также, создание Судебного департамента не избавило судебную систему от самой главной проблемы – необходимости взаимодействия с органами исполнительной, а потом и законодательной власти при формировании бюджетной заявки. Согласно Постановлению Совета судей от 20 апреля 2001 года «данные об исполнении сметы расходов судов общей юрисдикции, отраженные в бухгалтерской отчетности за I полугодие 2000 года, за 9 месяцев 2000 года, за 2000 год свидетельствуют о том, что наряду с недостаточностью бюджетного финансирования по отдельным статьям сметы расходов (нехватка средств на оплату горюче-смазочных материалов, услуг связи, ремонт зданий, приобретение оргтехники и другие нужды) выделенные бюджетные средства по отдельным статьям сметы расходов были использованы не в полном объеме. Это вызвало серьезные затруднения при защите бюджетной заявки по судам общей юрисдикции на 2001 год в Министерстве финансов Российской Федерации, на Межведомственной комиссии (июне-июле 2000 г.), а также ее сопровождении в Государственной Думе (в сентябре-ноябре 2000 г.). Принятие мер по более равномерному использованию бюджетных средств в 2001 году должно быть приоритетным направлением в текущей работе Судебного департамента.»[170] В своем Постановлении от 27 апреля 2006 года Совет судей отметил, что объемы бюджетного финансирования на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт зданий и помещений, составлявшие в 2001 году только 15% от реальной потребности судов, остаются на прежнем уровне (15-20%). Бюджетное финансирование на обеспечение жильем судей общей юрисдикции в 2001 году составляло лишь 9,8% от потребности. Обострение криминогенной обстановки потребовало концептуального пересмотра вопросов обеспечения безопасности зданий судов и самих судей, участников судебных процессов и граждан, пребывающих в судах, в то время как даже Федеральной целевой программой «Развитие судебной системы России на 2002-2006 годы» такие мероприятия вообще не были предусмотрены.[171]

---

[169] А.Никольский «Судебный департамент попался на инвестициях» *Ведомости*. 12.07.2005, №126 (1407)

[170] Постановление Совета Судей Российской Федерации от 20 апреля 2001 г. №46, «Об итогах исполнения федерального бюджета в части финансирования судов общей юрисдикции в 2000 году и задачах, стоящих перед Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации по исполнению федерального бюджета в 2001 году» http://www.supcourt.ru/oss_detale.php?id=390

[171] Постановление Совета Судей Российской Федерации от 27 апреля 2006 г. №151, "О ходе реализации мероприятий федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2002-2006 годы, задачах по ее выполнению в 2006 году и основных направлениях разрабатываемой концепции федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы" http://www.supcourt.ru/oss_detale.php?id=4324

Судебная система Российской Федерации

Арбитражные суды

Создание в Российской Федерации самостоятельной и автономной системы арбитражных судов было связано, прежде всего, с тем, что в бывшем СССР не было и не могло быть хозяйственно-правовых споров, которые сегодня рассматривают арбитражные суды, а существовавшие административно-хозяйственные дела разбирались арбитражами, входившими в систему союзных и республиканских органов управления. Суды общей юрисдикции не имели опыта рассмотрения экономических споров, и для обеспечения защиты прав и интересов участников предпринимательской деятельности на базе системы государственного арбитража были созданы самостоятельные арбитражные суды. Конституция рассматривает арбитражный суд как орган правосудия, осуществляющий судебную власть наряду с судами общей юрисдикции. Арбитражный суд не вмешивается в деятельность сторон, осуществляя правосудие на основе принципов состязательности, диспозитивности и гласности.

Таким образом, арбитражные суды рассматривают споры, возникающие из гражданских правоотношений и вытекающие из административных и иных правоотношений – дела о несостоятельности (банкротстве) организаций и граждан – индивидуальных предпринимателей; о защите чести, достоинства, деловой репутации и др.

Первоначально подсистема арбитражных судов была двухзвенной, однако с 1 июля 1995 года она стала трехзвенной, что свойственно большинству судебных систем европейских стран. В ее состав входят:

- основное звено — арбитражные суды субъектов Федерации;
- среднее звено — федеральные арбитражные суды округов (всего таких округов образовано десять);
- высшее звено — Высший Арбитражный Суд.

Дела в первой инстанции арбитражного суда рассматриваются судьей единолично, если коллегиальное рассмотрение дела не предусмотрено Арбитражным процессуальным кодексом РФ. Коллегиальное рассмотрение дел в арбитражном суде первой инстанции осуществляется в составе трех судей или судьи и двух арбитражных заседателей. Дела в арбитражном суде апелляционной и кассационной инстанций, а также в порядке надзора рассматриваются коллегиально в составе трех или иного нечетного количества судей, если иное не установлено АПК РФ.

Существенной отличительной чертой арбитражного судопроизводства является участие в нем непрофессиональных судей, состоящих из лиц, обладающих специальными знаниями и опытом в определенной сфере предпринимательской деятельности. Обе участвующие в процессе стороны вольны в выборе кандидатуры арбитражного заседателя из предлагаемого им списка, утверждаемого Высшим Арбитражным Судом непосредственно для каждой подведомственной ему судебной инстанции.

Высшим звеном системы арбитражных судов является Высший Арбитражный Суд Российской Федерации – высший судебный орган по разрешению экономических споров и иных дел, рассматриваемых арбитражными судами. Он осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью арбитражных судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Высший Арбитражный Суд является также организационным центром системы арбитражных судов.

В соответствии со статьей 10 Закона об арбитражных судах Высший Арбитражный Суд в ограниченном числе случаев выступает в качестве суда первой инстанции. В этом качестве он рассматривает дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, нарушающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если в соответствии с федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражных судов; о признании недействительными (полностью или частично) ненормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, не соответствующих закону и нарушающих права и законные интересы организаций и граждан; экономические споры между Российской Федерацией и субъектами Федерации, между субъектами Федерации.

Новым органом в системе является Совет председателей арбитражных судов, действующий при Высшем Арбитражном Суде. Это совещательный орган, он призван рассматривать вопросы организационной, кадровой и финансовой деятельности арбитражных судов. Для реализации принятых им решений Председатель Высшего Арбитражного Суда издает приказы и распоряжения.

Одновременно при Высшем Арбитражном Суде действует Научно-консультативный совет, задачей которого является подготовка научно-обоснованных рекомендаций по вопросам, связанным с формированием практики применения законов по их совершенствованию. Положение об этом

Совете, как и его состав, утверждаются Председателем Высшего Арбитражного Суда.

В качестве промежуточного звена между Высшим Арбитражным Судом и арбитражными судами субъектов Федерации созданы десять федеральных арбитражных судов округов в качестве кассационных инстанций. Федеральные арбитражные суды округов позволяют перенести рассмотрения дела за пределы субъекта Федерации и на этой основе «снять» опасения в пристрастности суда. В то же время они дают возможность, в отличие от производства в Высшем Арбитражном Суде, приблизить рассмотрение дела к месту нахождения спорящих сторон, что представляется весьма важным с учетом протяженности территории России.

Арбитражные суды субъектов Федерации принадлежат к низшему звену системы. В субъектах Федерации созданы и действуют арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов. При этом на территории нескольких субъектов Федерации судебную власть может осуществлять один арбитражный суд, например, на территории г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области действует один арбитражный суд. Одновременно судебную власть на территории одного субъекта Федерации могут осуществлять несколько арбитражных судов; однако на практике пока такого не существует. Всего сегодня в России действуют 82 арбитражных суда субъекта Федерации.

Однако система арбитражных судов не предусматривает звена, максимально приближенного к населению (не было этого и в законе РСФСР «Об арбитражном суде» от 4 июля 1991 г.), в связи с чем, в целях приближения правосудия к месту нахождения или месту жительства участвующих в деле лиц, находящихся или проживающих в отдаленных местностях, а также с учетом количества дел, рассматриваемых арбитражными судами субъектов Федерации изменениями, внесенными в Закон в 2003 году, в отдельных местностях, по решению Пленума Высшего Арбитражного Суда в составе арбитражных судов субъектов Федерации было разрешено образовывать постоянные судебные присутствия, расположенные вне места постоянного пребывания этих судов. Постоянное судебное присутствие арбитражного суда субъекта Федерации является обособленным подразделением соответствующего арбитражного суда субъекта Федерации вне места постоянного пребывания этого суда и осуществляет его полномочия.

Необходимо подчеркнуть, что первоначально в одном арбитражном суде любого субъекта Федерации действовало две самостоятельных в процессуальном отношении инстанции - первая и апелляционная. Это стало

предметом обсуждения с экспертами Совета Европы. Дело в том, что официальный перевод статьи 2 Протокола № 7 к Европейской конвенции о правах человека гласит «Каждый человек, осужденный судом за совершение уголовного преступления имеет право на то, чтобы его приговор или наказание были пересмотрены *вышестоящей судебной инстанцией*.» Однако оригинальный английский текст протокола говорит о возможности пересмотра приговора *вышестоящим судом*. Именно такой текст содержится в статье 50 Конституции России «Каждый осужденный за преступление имеет право на пересмотр приговора вышестоящим судом в порядке, установленном федеральным законом, а также право просить о помиловании или смягчении наказания». Хотя как Европейская Конвенция, так и Конституция России предоставляют право пересмотра судебного решения вышестоящим судом лишь осужденным, на практике принято толковать эти положения шире, как право каждого на пересмотр затрагивающего его права судебного решения вышестоящим судом. Таким образом, соединение первой и апелляционной инстанций в одном звене системы арбитражных судов – арбитражном суде субъекта Федерации вступило в противоречие с требованиями Европейской Конвенции по правам человека. В результате, изменениями, внесенными в Закон об арбитражных судах в 2003 году, апелляция была отделена от первой инстанции и объявлено о создании 20 окружных апелляционных судов, некоторые из которых уже работают. Апелляция в арбитражных судах стала полноценной. Более того, создание и на апелляционном уровне окружных судов позволило в еще большей степени «оторвать» рассмотрение дела от существующего административно-территориального деления. В составе арбитражных апелляционных судов также могут образовываться судебные присутствия.

Не менее важной проблемой стало сохранение за Высшим Арбитражным Судом полномочия судебного надзора. Эта проблема также стала предметом обсуждения с экспертами Совета Европы. Дело в том, что надзорное производство является российской особенностью и практически не встречается в других странах. По словам бывшего Председателя Высшего Арбитражного Суда, а ныне советника Президента РФ В.Ф.Яковлева: «В результате дискуссии мы пришли к единому выводу и даже оформили это итоговым документом, что надзорная инстанция сегодня в России нужна, необходима. Ведь никогда нельзя выстраивать судебную систему по очень хорошей, очень красивой схеме в отрыве от реальной действительности. У нас мы попытались выстроить систему арбитражных судов с точки зрения судоустройства и судопроизводства, близкую к идеальной. Что такое идеальная судебная система? Это судебная система, в которой сторона может провести дело по своей воле, исходя из стремлений защитить свои права и интересы через три инстанции: первая, апелляционная, кассационная. Вот у нас все эти инстанции есть в арбитражной системе. Но в апелляционной,

кассационной инстанциях, тем не менее, было два недостатка. Недостаток апелляционной инстанции состоял в том, что она находилась там же, в том же суде, где первая инстанция. Я по-прежнему говорю у нас, хотя я не работаю в системе арбитражных судов, это уже многолетняя привычка. Далее кассация. Кассация - это обжалование и проверка судебного решения только с точки зрения права, то есть не было ли нарушено материальное и процессуальное право при рассмотрении данного дела и при вынесении решения. Кассация тоже должна быть доступной. Это третья инстанция. И, казалось, можно было бы эту кассационную инстанцию иметь в Высшем Арбитражном Суде РФ, и тогда это была бы действительно идеальная судебная система, как бы три инстанции. Но сегодня у нас 10 кассационных судов по округам, и все они загружены и даже перегружены. Кассационная инстанция, их 10 у нас, рассматривает в год порядка 80 тысяч дел. Если мы сегодня кассацию передадим в ВАС РФ, кассационная инстанция останется доступной для сторон? Я утверждаю, что нет. Кассационная инстанция будет потеряна для большинства участников судопроизводства, потому что ВАС РФ, именно как высшая судебная инстанция, может рассмотреть в год несколько сот дел, и не больше. Оптимальный вариант, как я себе представляю, это 200-300 дел в год. Таким образом, кассация станет недоступна. Наличие 10 кассационных инстанций создает новую проблему, проблему единства судебной практики на уровне кассационных инстанций. Так вот для этого и нужен надзор, надзорная инстанция. Для чего нужна кассационная инстанция? Чтобы она, реально действуя, была доступна для сторон. Для чего нужна надзорная инстанция? Чтобы кассационная инстанция работала хорошо, единообразно толковала и применяла закон - вот в чем функция надзорной инстанции. И именно по этой модели сегодня работает ВАС РФ, может быть с некоторыми недочетами. Но я уверен, что если мы эту систему не будем трогать, то через некоторое время она будет работать идеально.»[172]

Вопрос о правомерности существования надзорной инстанции рассматривался и Конституционным Судом России в связи с обжалованием ряда положений Гражданского процессуального кодекса РФ, регулирующих пересмотр вступивших в законную силу судебных постановлений в порядке надзора. В своем Постановлении от 5 февраля 2007 года № 2-П «По делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета Министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан»[173] Конституционный Суд отметил, что в правовой системе Российской Федерации институт пересмотра судебных постановлений по гражданским делам в порядке надзора (глава 41

[172] Интернет-конференция Советника Президента РФ В.Ф.Яковлева в системе «Гарант» 18 мая 2005
[173] Собрание законодательства РФ от 12 февраля 2007 г. № 7 ст. 932

ГПК Российской Федерации) основан на положениях Конституции Российской Федерации, а именно статьи 46, которая во взаимосвязи со статьями 15 (часть 4) и 17 (части 1 и 3) предполагает общепринятую в правовом государстве возможность в случаях допущенных фундаментальных ошибок пересматривать вступившие в законную силу судебные акты, а также статьи 126, согласно которой Верховный Суд Российской Федерации как высший судебный орган по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет судебный надзор за их деятельностью в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Однако, пересмотр в порядке надзора судебных актов, вступивших в законную силу, возможен лишь как дополнительная гарантия законности таких актов и предполагает установление особых оснований и процедур производства в данной стадии процесса, соответствующих ее правовой природе и предназначению. Акт суда, который уже вступил в законную силу, может быть изменен или отменен в порядке надзора лишь в исключительных случаях, когда в результате ошибки, допущенной в ходе предыдущего разбирательства и предопределившей исход дела, существенно нарушены права и законные интересы, защищаемые в судебном порядке, которые не могут быть восстановлены без устранения или изменения ошибочного судебного акта.

Суды общей юрисдикции

Как отмечал Председатель Конституционного Суда В.Д.Зорькин: «Условия, порождающие неэффективность судебной системы коренятся зачастую в самих основах организации судебной власти. Вопросы вызывают различные звенья работы судебной системы, начиная от качества юридического образования, подбора и профессиональной подготовки судей, заканчивая организационными и финансовыми принципами работы судебных учреждений и качеством исполнения высшими судами своей надзорной функции.»[174]

В отличие от системы арбитражных судов, которая создавалась «с нуля» и тщательно выстраивалась, суды общей юрисдикции сохранились в прежней структуре, закрепленной еще Законом РСФСР о судоустройстве от 1981 года (лишь впоследствии, в 1998 году, в системе появилось еще одно звено – мировые судьи, что будет более подробно рассмотрено позднее).

Система судов общей юрисдикции в настоящее время является четырехзвенной:

- низовое звено – мировые судьи
- основное звено— районные суды;

[174] Выступление Председателя Конституционного Суда РФ В.Д.Зорькина на VI Всероссийском съезде судей http://www.ksrf.ru/news/02.htm

- среднее звено — верховные суды республик, краевые, областные суды, городские в Москве и Санкт-Петербурге суды, суды автономной области и автономных округов;
- высшее звено — Верховный Суд Российской Федерации.

Мировой судья рассматривает все дела единолично. Рассмотрение дел единолично судьей или коллегией из трех профессиональных судей производится в районном суде. В вышестоящих судах возможно рассмотрение дел судьей единолично, составом суда из одного судьи и двенадцати присяжных заседателей или тремя профессиональными судьями. Рассмотрение дел в судебных коллегиях в кассационном и надзорном порядке осуществляется составом из трех судей. Рассматривающий дела в порядке надзора президиум краевого, областного суда, суда автономной области и суда автономного округа образуется в составе председателя, заместителя председателя, входящих в состав президиума по должности, и других судей в количестве, определяемом Президентом РФ.

К сожалению, в отличие от арбитражных судов в судах общей юрисдикции практически осуществлен переход к профессиональному судопроизводству. При всей привлекательности и конституционной обусловленности участия народных заседателей в судопроизводстве, опыт их использования оказался, в основном, негативным. В советские годы, в силу специфики подбора (из числа передовиков производства и пенсионеров) и «социалистического» правосознания этот институт дискредитировал себя и с точки зрения реального (а не формального) участия граждан в судопроизводстве, и как форма коллегиального суда. Попытка обновления этого института путем принятия Федерального закона от 2 января 2000 года «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»[175] не увенчалась успехом. Во-первых, закон не детализировал процедуру составления списков, что оставляло возможность их специального подбора, а не случайной выборки. Во-вторых, вопреки предписаниям закона, в судах и после 2000 года продолжали заседать заседатели, отобранные в незапамятные времена по прежним советским правилам. Это стало возможным в силу того, что Федеральный закон фактически был дезавуирован Указом и.о. Президента РФ от 25 января 2000 года «О продлении срока полномочий народных заседателей федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации»[176]. Не обновлявшиеся 15 с лишним лет списки заседателей, избранных по Закону РСФСР от 8 июля 1981 года «О выборах районных (городских) народных судов РСФСР», в силу естественных причин сократились и устарели. Доходило до того, что в рассмотрении дел

[175] Собрание законодательства РФ, 10.01.2000, № 2, ст. 158
[176] Собрание законодательства РФ, 31.01.2000, № 5, ст. 473

участвовали «по необходимости» так называемые заседатели из числа судебных сторожей и уборщиц или знакомых судье пенсионеров. Это превратило институт заседателей в некую условность, существующую помимо закона. Разобраться и навести порядок всем было недосуг. Время нашлось лишь у Европейского суда по правам человека. 4 марта 2003 года Европейским судом по правам человека вынесено решение по делу «Посохов против России»[177]. Суд признал, что рассмотрение уголовного дела заявителя народными заседателями, которые были назначены в нарушение порядка, установленного федеральным законом от 02.01.2000, несовместимо с требованиями статьи 6 Европейской Конвенции и нарушает право человека на рассмотрение дела судом, образованным в соответствии с законом.[178]

В результате народные заседатели были исключены из уголовного процесса с 1 января 2004 года, а из гражданского еще раньше - с 1 февраля 2003 года. С 2004 года действует пункт 3 части второй статьи 30 УПК РФ, согласно которому дела о тяжких и особо тяжких преступлениях в суде первой инстанции рассматриваются, при наличии ходатайства обвиняемого, тремя профессиональными судьями.

Осуществляемый в начале 1990-х годов первый этап судебной реформы не предполагал сохранения за Верховным Судом полномочий суда первой инстанции по гражданским и уголовным делам, и передал их, в целях приближения правосудия к населению, ряду межрегиональных судов, создаваемых на местах, с юрисдикцией, охватывающей несколько крупных регионов страны (что соответствовало рекомендациям экспертов Совета Европы и было частично реализовано применительно к системе арбитражных судов). Однако, при обсуждении в парламенте проекта Закона о судебной системе представителям Верховного Суда удалось отстоять свое право на рассмотрение дел по первой инстанции. При этом долгое время решения, вынесенные Верховным Судом в качестве суда первой инстанции, вступали в силу незамедлительно после провозглашения и не подлежали обжалованию, что противоречило международным нормам. Лишь 4 января 1999 года Федеральным законом № 3-ФЗ[179], в соответствии с постановлением Конституционного Суда от 6 июля 1998 года, была учреждена Кассационная коллегия Верховного Суда, рассматривающая в качестве суда второй инстанции гражданские и уголовные дела по жалобам и протестам на решения, приговоры, определения и постановления, вынесенные Судебной

[177] Российская газета от 8 июля 2003 г. № 131

[178] См. «Народные заседатели возвращаются в уголовный процесс». Правозащитный анализ http://www.duma.hro.org/71/01.htm

[179] Федеральный закон от 04.01.1999 № 3-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР», Гражданский процессуальный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР» // Собрание законодательства РФ, 04.01.1999, № 1, ст. 5

коллегией по гражданским делам, Судебной коллегией по уголовным делам и Военной коллегией Верховного Суда в качестве суда первой инстанции.

При Верховном Суде России создан Научно-консультативный совет - совещательный орган, в задачу которого входит разработка научно обоснованных рекомендаций по принципиальным вопросам судебной практики. Научно-консультативный совет призван содействовать укреплению законности при осуществлении правосудия.

Верховный Суд осуществляет надзор за судебной деятельностью всех судов общей юрисдикции, находящихся на территории РФ. Возможны лишь разные пределы такого надзора. В отношении федеральных судов он неограничен. Судебный надзор осуществляется Верховным Судом прежде всего путем проверки законности и обоснованности разрешения нижестоящими судами конкретных дел и исправления допущенных ими ошибок, но не исчерпывается этим. На основе обобщения судебной практики Верховный Суд дает разъяснения по вопросам применения законодательства, возникающим при рассмотрении судебных дел. Разъяснения даются в виде постановлений Пленума Верховного Суда и основываются на обобщении судебной практики, анализе судебной статистики и решений, принятых по рассмотренным Верховным Судом делам.

В докладе экспертов Совета Европы о реформировании российской судебной системы отмечается, что это полномочие противоречит принципу, согласно которому судья не может получать указаний в отношении деятельности по отправлению правосудия даже от судебного органа. Действительно, длительное время считалось нормальным, что Пленум Верховного Суда РСФСР на основе изучения судебной практики и статистики дает руководящие указания, обязательные для судов (ст.56 Закона «О судоустройстве РСФСР»). Тот факт, что дача руководящих разъяснений подрывает принцип независимости судей и подчинения их только закону, полностью игнорировался.

Казалось бы, статья 126 Конституции, оберегая независимость судей, изменила прежнее положение: разъяснения Верховного Суда больше не характеризуются как руководящие, и нет указания, что они обязательны для судей. Однако остается фактическая сила этих разъяснений. Например, если Пленум Верховного Суда обращает внимание на неверное или указывает на надлежащее, по его мнению, толкование определенных положений закона, то он это делает на основе обобщения судебных решений, отменяемых судами второй инстанции, в частности, самим Верховным Судом. Такое разъяснение Верховного Суда формально не обязательно для судей других судов общей юрисдикции. Но сомнительно, что эти судьи будут продолжать принимать решения, о которых Пленум Верховного Суда постановил, что они не будут вступать в силу.

Своим определением от 21 февраля 2002 года № 21-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Дьячук Маргариты Ивановны на нарушение ее конституционных прав пунктом 1 статьи 54 и статьей 56 Закона РСФСР «О судоустройстве РСФСР»[180] Конституционный Суд фактически подтвердил право Верховного Суда давать названные разъяснения. Отказывая заявительнице в принятии к рассмотрению ее жалобы на неконституционность процедуры принятия и последующего применения постановлений Пленума Верховного Суда, Конституционный Суд отметил, что решение вопроса об использовании разъяснений Пленума Верховного Суда при разрешении конкретных дел входит в компетенцию судебного органа, обязанного действовать в рамках положений статьи 120 Конституции России о независимости судей, предполагающей их подчинение только Конституции и федеральному закону.

Таким образом, даже если не называть разъяснения Верховного Суда руководящими, они все равно играют роль источника права в формальном смысле, аналогичного судебному прецеденту (прецеденты применения и толкования закона вышестоящим судом обязательны для нижестоящих). Точнее, в этих разъяснениях Верховный Суд официально выражает позицию высшего судебного органа по делам, подсудным судам общей юрисдикции, по поводу складывающихся обыкновений судебной практики и тем самым направляет ее развитие.

Президиум Верховного Суда рассматривает дела в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, материалы изучения и обобщения судебной практики, анализа судебной статистики. Президиум также рассматривает дела по протестам на решения, приговоры и определения судебных коллегий Верховного Суда, тем самым осуществляя судебный надзор за деятельностью самого Верховного Суда при осуществлении им правосудия. Численный состав Президиума — 13 человек. Для утверждения персонального состава разработана строгая процедура. Только Председатель и его заместители становятся членами Президиума автоматически, остальные — в соответствии с представлением Президента страны, согласованным с Председателем и при наличии положительного заключения Квалификационной коллегии судей.

Кассационная коллегия, сформированная в 1999 году, как уже отмечалось выше, рассматривает жалобы (представления) в качестве суда второй инстанции на приговоры, определения и постановления судебных коллегий Верховного Суда, вынесенные в качестве суда первой инстанции.

[180] http://www.ksrf.ru:8081/SESSION/S__HhRJC0fM/PILOT/main.html

Судебные коллегии по гражданским и уголовным делам, а также Военная коллегия могут выступать в качестве судов первой инстанции в рамках их компетенции, определенной федеральным законом, и второй, кассационной, инстанции, а также осуществляют надзор за деятельностью нижестоящих федеральных судов общей юрисдикции. В составе Судебной коллегии по уголовным делам образована Кассационная палата, рассматривающая в качестве суда второй инстанции жалобы и представления на приговоры, вынесенные судом с участием присяжных заседателей.

Второй, нижестоящей, ступенью судов общей юрисдикции являются верховные суды республик, краевые (областные) суды, суды городов федерального значения, автономных областей и автономных округов. Они выполняют в пределах своей компетенции обязанности, схожие с функцией Верховного Суда, т. е. рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанции, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, выступая в роли вышестоящих органов по отношению к районным судам, действующим на территории соответствующего субъекта РФ. Более упрощенная организационная структура судов среднего звена в главных чертах повторяет структуру Верховного Суда. Она включает президиум суда (в чье ведение входят: рассмотрение дел в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам, организационные вопросы, изучение и обобщение судебной практики, анализ судебной статистики и др.) и две судебные коллегии — по гражданским и уголовным делам (рассматривающие дела в качестве суда первой инстанции, в кассационном порядке и по вновь открывшимся обстоятельствам).

Третью ступень занимают районные суды. Именно они рассматривают основную массу уголовных и гражданских дел, административных правонарушений по принципу определенной административно-территориальной принадлежности (за исключением дел, относящихся к компетенции вышестоящих судов общей юрисдикции, мировых судей и военных судов) и в большинстве случаев выступают в качестве судов первой инстанции. Но по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района, они являются вышестоящей судебной инстанцией.

К низовому звену судебной системы следует отнести мировых судей. Институт мировых судей получил окончательное законодательное оформление 17 декабря 1998 года. Согласно Федеральному закону «О мировых судьях в Российской Федерации»[181] они относятся к судам общей юрисдикции, систему которых возглавляет Верховный Суд. Отправляя

[181] Собрание законодательства РФ, 21.12.1998, № 51, ст. 6270

правосудие, они обязаны руководствоваться федеральными законами, а свои решения выносят именем Российской Федерации. Вместе с тем мировые суды не являются судами федеральными. Это суды субъектов Федерации, и их финансирование осуществляется частично из средств федерального бюджета, а частично — из средств бюджетов субъектов Федерации. Компетенция мировых судей определена довольно широко. Так, их рассмотрению подлежат гражданские, административные и уголовные дела наименьшей сложности.

Эксперты Совета Европы в упомянутом докладе отметили, что любая судебная система, отвечающая требованиям правового государства, должна гарантировать сторонам в судебном процессе двойной уровень принятия решений. В России процедура кассации не предусматривает обязательного заслушивания сторон. Кассационные жалобы могут быть либо отвергнуты, либо привести к снижению наказания, либо к отмене решения и направлению его на повторное рассмотрение в суд первой инстанции в другом составе судей. При этом, в отличие от арбитражных судов, в судах общей юрисдикции кассация не является «чистой», то есть предусматривающей возможность рассмотрения только вопросов правильности применения при рассмотрении дела правовых норм. В рамках кассационного разбирательства могут быть рассмотрены вопросы как права, так и факта. Помимо этого, существует распространенная практика, когда судьи первой инстанции консультируются у судов вышестоящей инстанции, которые в случае необходимости должны будут выносить кассационное решение. Такая практика позволяет судьям обеих инстанций договариваться и избегать затем отмены решений, вынесенных по первой инстанции. Система обжалования является скорее формой контроля над судьями, чем судебным контролем над решениями, принятыми по первой инстанции. Эксперты сделали вывод, что отношения между различными уровнями судебной системы в России не отвечают процедурным правилам, соответствующим судебной системе правового государства, а скорее отражают иерархические отношения, весьма сходные с теми, которые существуют между административными органами. Существующий механизм обжалования предназначен скорее не для того, чтобы защищать интересы сторон в деле, а для контроля за решениями судов нижестоящих инстанций: своего рода контроль в интересах закона, особенностью которого является то, что он иногда приводит к последствиям для сторон против их воли.[182] Попытка изменить этот порядок предпринята в УПК РФ и ГПК РФ путем введения апелляционной инстанции для обжалования судебных решений, не вступивших в законную силу. В порядке апелляции дело фактически заново рассматривается по существу с участием сторон и непосредственным исследованием доказательств, но только в

[182] Доклад, подготовленный рабочей группой Совета Европы по реформе судебной системы в Российской Федерации, в рамках совместной программы сотрудничества между Российской Федерацией и Советом Европы, от 8 марта 1996 года

пределах вопросов, затронутых в жалобе, и более компетентным составом суда. Однако в силу ряда причин, в том числе и финансового характера, апелляционный порядок пересмотра введен лишь в районных судах в отношении решений мировых судей. Также не были поддержаны законодателем предложения о рассмотрении дел в апелляционном порядке коллегией из трех судей вышестоящей инстанции.

Мировые судьи

Как уже отмечалось выше, статья 71 (п. «о») Конституции относит судоустройство к исключительной компетенции Федерации. Однако в п. «г» статьи 71 говорится об установлении системы федеральных органов судебной власти, а в главе 7 Конституции - о федеральных судах, хотя Конституция, называя три высших федеральных суда, не объясняет, какие еще суды являются федеральными. И поскольку в Российском федеративном государстве есть федеральные суды, возможны и суды субъектов Федерации. К таковым Законом о судебной системе отнесены конституционные (уставные) суды субъектов Федерации и мировые судьи.

Впервые институт мировых судей был введен в России Судебными уставами 20 ноября 1864 года, а был окончательно упразднен Декретом от 22 ноября (5 декабря) 1917 года № 1 «О суде». Тем не менее, исторический опыт деятельности мирового суда представляет значительный интерес для современного законодателя и правоприменителя. Более того, изучение истории российского мирового суда может быть полезно для совершенствования законодательства, регламентирующего устройство и функционирование института мировых судей, хотя ныне действующую систему мировой юстиции и мировых судей Российской Империи объединяет практически только название. Мировые судьи в Российской Империи представляли собой процессуально обособленную от общих судов ветвь судебной системы. Апелляции на решения мирового судьи рассматривались съездом мировых судей, решения которого считались окончательными. В дальнейшем возможно было только кассационное обжалование в соответствующий кассационный департамент Сената.[183]

Одной из основных причин восстановления института мировой юстиции в России выступала необходимость обеспечения доступности правосудия, связанной с территориальным расположением судов, удобством процедур возбуждения и динамикой движения дела и другими вопросами процессуальной формы. После экономических и политических преобразований последних лет, повлекших существенные изменения в российском законодательстве, районные суды перестали справляться с возросшим количеством судебных дел. Введение института мировых судей должно было разрешить создавшуюся ситуацию. Перед мировой юстицией стояли задачи приближения судов к населению, оперативного рассмотрения простых дел, уменьшения нагрузки на судей федеральных судов, повышения качества работы судов.

В целом можно назвать три основных фактора, повлиявших на разработку концепции мировой юстиции в современной России:

- необходимость усиления гарантий доступности правосудия и

[183] М.А.Чельцов-Бебутов *Курс уголовно-процессуального права: Очерки по истории суда и уголовного процесса в рабовладельческих, феодальных и буржуазных государствах,* СПб.: Альфа, Равена, 1995

приближения его к населению;
- развитие федерализма в России: необходимость предоставить возможность субъектам Федерации создавать собственные судебные органы;
- стремление увеличить количество судей, освободив районные суды от «малозначительных» дел.[184]

Таким образом, Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» от 17 декабря 1998 года[185] смягчил проблему федерализма в судебной системе. По закону мировой судья избирается на пять лет населением или назначается органом законодательной власти субъекта Федерации. Мировые судьи могут действовать в пределах судебных участков, которые создаются в соответствии с законами субъектов Федерации из расчета один участок на 15-30 тыс. жителей.

Зарплата мирового судьи составляет 60% оклада председателя Верховного Суда, а в городах федерального значения - 64% и начисляется из федерального бюджета. А материально-техническое обеспечение (предоставление помещений, их оборудование, оплата труда работников аппарата) возложено на органы юстиции или органы исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации.

Однако в последнее время усилилось недовольство, в том числе со стороны самого судейского корпуса, организацией мировой юстиции, и предпринимаются попытки возвратить мировую юстицию в структуру федеральной судебной системы. Так, Совет судей в своем Постановлении от 29 апреля 2005 года отмечает, что «неопределенность в разграничении полномочий Российской Федерации и ее субъектов, несовершенство правового регулирования в решении вопросов статуса мирового судьи привели к тому, что в субъектах Федерации действует большое количество нормативных актов, ограничивающих гарантии статуса мировых судей, относительно установленных федеральным законом. В ряде субъектов Федерации законами предусмотрены дополнительные требования к гражданам, претендующим на должность мирового судьи, согласование их кандидатур с органами местного самоуправления, исключение из процедуры назначения мирового судьи председателей верховных судов республик, краевых, областных и равных им судов. Нет единых нормативов материально-технического, финансового, кадрового обеспечения деятельности мировых судей. Отсутствие компетентного государственного органа, который бы занимался организационным обеспечением деятельности мировых судей за счет средств субъектов Федерации, а также законодательного закрепления этой функции привело к тому, что в ряде субъектов Федерации возникают проблемы в организации обеспечения деятельности мировой юстиции, что негативно сказывается на качестве судопроизводства.»[186] В результате Совет судей признал необходимым полномочия Судебного департамента при Верховном Суде по организационному обеспечению деятельности судов распространить и на мировых судей.

---

[184] См. Судебная власть/Под ред. И.Л.Петрухина. – М. ООО «ТК Велби», 2003. С. 412
[185] Собрание законодательства РФ, 21.12.1998, № 51, ст. 6270
[186] Постановление Совета Судей Российской Федерации от 29 апреля 2005 г. №131, "О мерах по совершенствованию организации и деятельности мировых судей в Российской Федерации" http://www.supcourt.ru/oss_detale.php?id=2568

Возникли определенные сложности и в перераспределении нагрузки между районными судами и мировыми судьями. Как отмечал Первый заместитель Председателя Верховного Суда В.И.Радченко, при расчете нагрузки на одного мирового судью и необходимого числа мировых судей в стране, принималась во внимание реально существовавшая на тот момент нагрузка районных судей по категориям дел, которые передавались в ведение мировых судей. Однако большая доступность мировых судей и сокращение ими сроков рассмотрения дел сыграли с мировой юстицией злую шутку – количество обращений граждан к мировым судьям существенно увеличилось, по сравнению с аналогичными периодами прошлых лет, когда указанные категории дел рассматривались районными судами. Таким образом, на мировых судей пало основное бремя. Еще в 1996 году главный консультант Верховного Суда Е.А.Смоленцев указывал на необходимость двукратного увеличения числа судей.[187] Многими субъектами Федерации уже подготовлены законопроекты о пересмотре существующих расчетных норм для исчисления количества мировых судей и судебных участков.

Военные суды

В рамках системы судов общей юрисдикции существует также подсистема военных судов, призванных осуществлять судебную власть в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. Необходимость осуществления деятельности непосредственно в войсках, выполняющих боевые задачи, в особой обстановке во время военных действий объективно требует создания судебных органов, особенности организации и комплектования которых позволяли бы эффективно решать задачи правосудия в таких специфических условиях, при которых деятельность других судов общей юрисдикции была бы невозможной. Военные суды действуют во многих странах мира (около 80 государств), в том числе США, Англии, Швейцарии, Франции, Нидерландах и т.д.[188]

В России первые упоминания о военных судах относятся к началу XVII века, когда регулярной армии еще не было, а имелись лишь два воинских формирования - стрелецкие и пушкарские полки (с 1550 года). За совершенные преступления ратники судились воеводским судом или назначенным им судом полковых судей (для стрельцов - судом стрелецких сотенных голов). Эти суды были временными, поскольку действовали только в период сбора армии и ведения боевых действий. По существу, они были прообразами российских военных судов. Наиболее значимые изменения в системе военных судов начались в годы правления Петра I. Этот период в истории ознаменован созданием в России регулярной армии и появлением, выражаясь терминологией историков XIX века, «превосходных по тому времени» специальных военно-судебных и военно-уголовных законов. В 1867 году в контексте знаменитых Александровских реформ был принят Военно-судебный устав, в соответствии с которым поэтапно стала создаваться новая отечественная военно-судебная система. Она включала полковые суды, военно-окружные суды и Главный военный суд с двумя его отделениями - в Сибири и на Кавказе.

[187] Государство и право. 1996, № 4, С. 17
[188] См. Судебная власть/Под ред. И.Л.Петрухина. – М. ООО «ТК Велби», 2003. С. 419

Декретом Совета Народных Комиссаров РСФСР о суде № 1 от 24 ноября 1917 года в стране были упразднены все общие судебные установления, в том числе «военные и морские суды всех наименований», а взамен организованы местные суды и революционные трибуналы, в которых подлежали рассмотрению и дела в отношении военнослужащих. В то же время политическая обстановка требовала принятия особых мер по поддержанию боеспособности армии, укреплению дисциплины и правопорядка в ее рядах. Общегражданские же судебные органы не могли эффективно осуществлять правосудие в войсках, не могли обеспечить оперативное разрешение дел, особенно в условиях боевых действий. Поэтому в войсках по инициативе Реввоенсоветов в середине 1918 года стали образовываться военно-судебные органы: чрезвычайные тройки, полевые суды, военно-полевые сессии, которые в результате преобразования стали называться военными трибуналами. Переход к мирному строительству обусловил сокращение числа военнослужащих в Красной Армии и необходимые структурные преобразования военных трибуналов. С принятием в 1957 году Положения о Верховном Суде СССР, а в 1958 году - Положения о военных трибуналах существенно изменилась компетенция военных судов, которая отныне стала определяться едиными для всех судов общей юрисдикции целями осуществления правосудия, а также задачей борьбы с посягательствами на боеспособность и боеготовность Вооруженных Сил СССР.

Следующим по хронологии и наиболее значимым событием в истории военных судов и Военной коллегии Верховного Суда стало принятие Федерального конституционного закона от 23 июня 1999 года «О военных судах Российской Федерации»[189]. Он стал третьим по счету федеральным конституционным законом, принятым в постсоветской России по вопросам судебной реформы. По-новому определив задачи военных судов, подсудность, структуру, финансирование, материально-техническое обеспечение, Закон поставил военные суды и Военную коллегию на иной, более высокий уровень. Военные суды входят в единую судебную систему Российской Федерации, являются федеральными судами общей юрисдикции и осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и федеральных органах исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба. Принципиально изменились стоящие перед военными судами задачи. В соответствии со статьей 4 этого Закона ими стали обеспечение и защита прав и охраняемых законом интересов человека и гражданина, юридических лиц и их объединений, местного самоуправления, Российской Федерации и ее субъектов, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации. Таким образом, военные суды из части правоохранительной системы, каковой они являлись в советский период, превратились в органы защиты прав и интересов военнослужащих и членов их семей, стали гарантом законности в Вооруженных Силах. Вопросы финансирования и материально-технического обеспечения военных судов и Военной коллегии были переданы из Министерства обороны в Верховный Суд и Судебный департамент при Верховном Суде.

Статья 7 Закона, определив подсудность дел военным судам, впервые установила, что они рассматривают не только уголовные дела (как это предусматривалось ранее действовавшим Положением о военных трибуналах), но и определенные категории гражданских и административных дел. В качестве основного критерия подсудности дел военным судам Закон

[189] Собрание законодательства РФ, 28.06.1999, № 26, ст. 3170

предусматривает субъективный признак – по уголовным делам (делам об административных правонарушениях) это наличие статуса военнослужащего у лица, совершившего преступление (административное правонарушение), а по гражданским и административным делам – правовое положение сторон (военнослужащий и орган военного управления). При этом военные суды рассматривают дела по защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих и граждан, проходящих военные сборы, лишь от действий (бездействия) органов военного управления, воинских должностных лиц и принятых ими решений. Военным судам не подсудны дела по жалобам на действия (бездействие) иных государственных или муниципальных органов, юридических или физических лиц.

В основу организации военных судов положен территориальный принцип, обеспечивающий военным судам, по мысли законодателей, больше независимости от командования. (Действовавший прежде экстерриториальный принцип обусловливал полное иерархическое соответствие армейских судебных инстанций органам военного управления: дивизия — армия — военный округ (флот) — Министерство обороны.)

В действующую систему военных судов входят 10 окружных, 3 флотских и 138 гарнизонных военных судов, в которых работают 732 военных судьи (по штату - 907). Они подразделяются на следующие звенья:

- основное звено — гарнизонный военный суд;
- среднее звено — окружной (флотский) военный суд;
- высшее звено — Военная коллегия Верховного суда РФ.

Гарнизонным судам (а также судам объединений и соединений, которые могут создаваться по месту их нахождения в случае дислокации военных формирований) подсудны гражданские, административные и уголовные дела в пределах установленной компетенции (например, уголовные дела только в отношении лиц, имеющих воинское звание не выше подполковника или капитана 2-го ранга), которые рассматриваются такими судами по первой инстанции.

Окружные (флотские) суды (а также суды групп войск или флотов, создаваемых во время дислокаций) призваны исполнять функции всех судебных инстанций: первой, второй (кассационной), а также проверять законность и обоснованность судебных решений в порядке надзора. В качестве суда первой инстанции их ведению подлежат уголовные дела, возбужденные против офицеров в звании не выше полковника или капитана 1-го ранга либо занимающих соответствующие этим званиям должности.

Высшим звеном подсистемы военных судов выступает Верховный Суд, имеющий, напомним, в своем составе Военную коллегию, также уполномоченную осуществлять функции всех судебных инстанций. По первой инстанции она рассматривает уголовные дела особой важности. К уровню ее компетенции отнесены и уголовные дела в отношении представителей высшего командного состава в звании не ниже генерала (адмирала) или занимающих должности не ниже командира соединения. Одновременно рассматриваются гражданские иски о возмещении ущерба, понесенного вследствие преступлений. В роли второй (кассационной) инстанции Военная коллегия принимает к рассмотрению не вступившие в законную силу приговоры и судебные решения окружных (флотских) судов, а в качестве надзорной инстанции осуществляет проверку законности приговоров и решений всех военных судов.

Европейский Суд по правам человека неоднократно формулировал свою позицию в отношении требований, вытекающих из Конвенции, в связи с деятельностью военных судов и рассмотрением ими дел в основном в контексте заявлений о нарушении Статей 5 и 6 Конвенции, возникающих в ходе рассмотрения военными судами уголовных или дисциплинарных дел. В одном из своих ранних решений по делу Энгеля Суд признал, что «Во время подготовки и последующего подписания Конвенции подавляющее большинство Государств-участников обладало вооруженными силами в целях обеспечения безопасности, и, как следствие этого, системой воинских дисциплинарных мер, которые по самой своей природе предполагают наложение на некоторые права и свободы членов таких вооруженных сил определенных ограничений, которые невозможно применить к гражданским лицам. Существование подобной системы, которая с тех пор сохраняется в указанных Государствах, не противоречит само по себе обязательствам этих Государств в Совете Европы. Однако несмотря на это, дисциплинарные меры, применяемые к военнослужащим, не находятся вне рамок статьи 5 пункта 1»[190].

В данном контексте, очевидным является также то, что Суд не считает нарушением статей 6 и 14 Конвенции совокупно тот факт, что дела военнослужащих рассматривались в рамках военного дисциплинарного производства, которое не предоставляет им так много гарантий, как производство по уголовным делам в отношении гражданских лиц. Суд постановил, что «различия, проводимые между названными двумя видами производства в законодательстве Государств-участников, объяснимы различиями между жизнью гражданских лиц и военнослужащих» и различия в

[190] Дело Энгель и другие против Нидерландов (Engel and others v. the Netherlands), 08.06.1976, § 57.

обращении, таким образом, не содержат признаков дискриминации в отношении служащих вооруженных сил.[191]

Однако вопрос, который неоднократно изучался Судом, состоит в установлении независимости и беспристрастности военного судьи. Он отметил, что практика использования судов, укомплектованных полностью или частично военнослужащими для рассмотрения дел в отношении служащих вооруженных сил глубоко укоренилась в правовых системах многих Государств-участников, и постановил, что в принципе такого рода военный суд может рассматриваться как «независимый и беспристрастный суд» для целей статьи 6 § 1 Конвенции.[192]

Важным признаком, который, по мнению Суда, ставит независимость военных судей под вопрос, является, их принадлежность к вооруженным силам. В отношении турецких военных судей Суд критически отмечал, что «они были военнослужащими, все еще состоявшими в армии», «они оставались предметом оценочных и дисциплинарных мер, существующих в армии», «решения в отношении их назначения в большой степени принимались административными органами и армией» и «срок их пребывания в должности составлял только четыре года, но мог быть продлен».[193] По мнению Суда, вторым изъятием из состояния независимости турецкого военного судьи является тот факт, что он «подчиняется не только командиру в рамках военного права, но и в рамках военной иерархии командиру соответствующего корпуса. Он ни коим образом не независим от этих двух органов».[194] В отношении британских военных судей, которые служили в качестве офицеров в Королевской Армии, Суд подчеркнул, что последние «назначались исключительно на временной основе по мере необходимости, с пониманием того, что по окончании судебных слушаний они вернутся к прежним воинским занятиям».[195] Несмотря на это, Суд не посчитал, что «сам по себе временный характер их назначения достаточен для того, чтобы сделать вывод о несовместимости военных судов с требованиями о независимости, содержащимися в статье 6 § 1» но «сделал необходимость наличия гарантий защиты от внешнего воздействия наиболее важным аспектом данного дела».[196]

---

[191] Дело Энгель и другие против Нидерландов (Engel and others v. the Netherlands), 08.06.1976, § 92.
[192] Дело Моррис против Объединенного Королевства (Morris v. the United Kingdom) 26.02.2002, § 59.
[193] Дело Инкал против Турции (Incal v. Turkey) 09.06.1998, § 68.
[194] Дело Сахинер против Турции (Sahiner v. Turkey) 25.09.2001, § 41.
[195] Дело Моррис против Объединенного Королевства (Morris v. the United Kingdom) 26.02.2002, § 70.
[196] Там же, § 70. См. также Приложение к отчету 55-ой встречи Руководящего комитета по правам человека (CDDH) **Вклад в мониторинг, проводимый Комитетом Министров. Рассмотрение дел военными судами.** Страсбург, 30 июня 2003 года.

Несмотря на то, что установленный Законом о военных судах порядок назначения судей в отличие от приведенных выше примеров гораздо более прогрессивен, Верховный Суд наметил сроки реализации реформы военных судов: начиная с 2007 года, в Военную коллегию Верховного Суда будут вводиться «штатские» судьи. Вячеслав Лебедев сообщил о сроках, на которые намечена реализация реформы военных судов в части постепенного упразднения института прикомандирования: военные судьи из Верховного Суда начнут снимать погоны в 2007 году, а с 2011 года по плану все остальные военные судьи будут заменены на гражданских. Институт прикомандирования возник в 1999 году, когда Законом о военных судах суды были выведены из состава Вооруженных Сил и включены в судебную систему. На сегодняшний день судьи военных судов и судьи Военной коллегии на весь срок исполнения ими судейских полномочий прикомандировываются к соответствующим военным судам и Верховному Суду. Таким образом, деятельность военных судов регулируется едиными для всех федеральных судов юрисдикцией, законодательством и принципами судопроизводства. Однако согласно тому же закону судьи военных судов и судьи Военной коллегии остаются военнослужащими. Таким образом, вступая в должность, военные судьи оказываются щекотливом положении: они вынуждены хранить верность двум присягам одновременно.[197] В 2007 году предполагается разрешить данную коллизию.

Суд присяжных

Одним из центральных положений Концепции судебной реформы в РФ, принятой 24 октября 1991 года, является возвращение суда присяжных. В России суд присяжных был введен судебной реформой 1864 года и упразднен в 1917 году. Анализ уголовно-процессуального законодательства отдельных зарубежных стран свидетельствует о неизменной приверженности этой форме суда как олицетворению демократических систем гуманизма и справедливости.[198] Особенностью суда присяжных является раздельное сосуществование в нем «судей права» (профессиональные юристы) и «судей факта» (жюри присяжных заседателей). Преимущество суда присяжных состоит в его большей коллегиальности, гарантии независимости присяжных, в привнесении в правосудие житейского здравого смысла и народного правосознания, стимулирование состязательного процесса, способности испытывать правоту законов применительно к конкретному случаю.[199]

16 июля 1993 года Верховный Совет РФ принял закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве в РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных

[197] Женя Снежкина «Судьи снимают погоны». Радио «Свобода» 6 мая 2007 года
[198] См.: Н.В.Радутная *Суд присяжных в зарубежных правовых системах*, "Советская юстиция", № 5, 1993, стр. 6
[199] См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации. Изд. Верховного совета РФ. М., 1992.

правонарушениях».[200] Данным Законом предусмотрена система норм процессуального, судоустройственного и административного характера, регулирующая деятельность суда с участием коллегии присяжных заседателей. Постановлением Верховного Совета было определено, что первоначально суд присяжных будет функционировать в девяти краях и областях России, в одних с 1 ноября 1993 года, в других с 1 января 1994 года. Дальнейшее территориальное расширение института присяжных заседателей должно было происходить по мере готовности к работе в новых условиях судей, прокуроров, адвокатов, а также решения ряда организационных и материально-технических вопросов. В связи с этим суд с участием коллегии присяжных заседателей до сего времени носит характер альтернативного судопроизводства, то есть обвиняемый, дело которого подсудно верховному суду республики, краевому (областному) суду, имеет право выбрать состав суда и соответствующую этому составу судебную процедуру.

Списки присяжных заседателей составляются высшим органом исполнительной власти субъекта Федерации на основе списков избирателей путем случайной выборки установленного числа граждан. В них не включаются лица моложе 25 лет, а также лица, имеющие неснятую или непогашенную судимость, признанные судом недееспособными или ограниченные судом в дееспособности, состоящие на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере. Из списков присяжных заседателей по их письменному заявлению исключаются лица, не владеющие языком, на котором ведется судопроизводство в данной местности, слепые, немые, глухие и иные лица, имеющие физические или психические недостатки, препятствующие их полноценному участию в судебном разбирательстве, лица старше 65 лет, военнослужащие, священнослужители, лица, замещающие государственные должности или выборные должности в органах местного самоуправления, судьи, работники правоохранительных органов и некоторые другие.[201]

Как уже отмечалось выше, первоначально возможность слушания дел судами присяжных заседателей ограничивалась лишь девятью субъектами Федерации (в которых проживает около 20% всего ее населения). В 1996 году было зарегистрировано 336 случаев рассмотрения этими судами дел, по которым проходило 618 человек. Предполагалось, что к концу 1996 года суды присяжных заседателей будут введены и в других регионах (по крайней мере, 12 субъектов Федерации заявили о таком намерении). Однако повсеместное распространение этой практики было приостановлено. Проблемой, или скорее оправданием, в этом случае явилась финансовая сторона вопроса, поскольку введение судов присяжных заседателей потребовало выделения дополнительных значительных средств (на содержание уже действовавших судов присяжных расходовалось 25% бюджета областного суда). В условиях, когда недостаточное финансирование судов парализовало отправление обычных судебных функций, выделение новых фондов на эти цели казалось непозволительной роскошью, несмотря на то что это предусматривалось Конституцией РФ (ч.2 ст.47).[202]

Более того, даже в тех девяти регионах, где суд присяжных заседателей уже существовал, он был вынужден вести борьбу за выживание в условиях финансовых проблем и

---

[200] Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 33, ст. 1313, с последующими изменениями и дополнениями

[201] Федеральный закон «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ, Собрание законодательства РФ, 2004 г., № 34, ст. 3528

[202] См. П.Соломон «Состояние судебной реформы в современной России» // *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение* № 2(27), 1999, С. 40

политического противостояния со стороны местных руководителей и правоохранительных органов. Губернатор Рязанской области 2 декабря 1998 года обратился с заявлением на имя председателей Верховного Суда Российской Федерации и Рязанского областного суда, в котором утверждал, что в области следует прекратить практику судопроизводства с участием присяжных заседателей. В своем заявлении он отмечал: «Суды присяжных не оправдали возложенных на них ожиданий, поскольку они выносили большое число оправдательных вердиктов, что вызвало резко отрицательную реакцию жителей области».[203] Аналогичную позицию заняла и администрация Алтайского края. Даже некоторые судьи и адвокаты, непосредственно участвующие в судебных процессах с участием присяжных заседателей, утверждали, что страна еще не готова к принятию системы судов присяжных.

Хотя в качестве основной причины, препятствующей внедрению системы судов присяжных заседателей, чаще всего называют недостаточное бюджетное финансирование, подобное обоснование является весьма удобным, чтобы не принимать во внимание такие важные факторы, как фундаментальные правовые и общественные ценности. Доля оправдательных приговоров, выносимых судами присяжных заседателей, составившая в среднем около 20% (по сравнению с 0,37% в обычных судах), стала настоящим потрясением. Оправдательные приговоры вызвали шумные протесты среди судей — сторонников карательной политики, среди работников прокуратуры, получающих взыскания за проигранные дела, и среди следователей, чьи ошибки так дорого обходятся. Хлынула волна публикаций, пугающих общественность образами серийных убийц и насильников, вновь разгуливающих на свободе по воле присяжных. (Заметим, что данные обстоятельства в какой-то степени свидетельствуют о высоком уровне косности российских судей).

Как отметила М.Немытина, «в нестабильной экономической, политической и общественной ситуации суд присяжных превратился не только в судебный, но и в политический институт. В нормальных условиях такого быть не должно. Оценивая ситуацию с системой судов присяжных, я прихожу к выводу о том, что главная ошибка состояла в непоследовательности российской судебной реформы и в отсутствии взаимодействия между ее составляющими. Прежде чем что-то менять, необходимо тщательно просчитать и обосновать все необходимые условия. А когда перемены начаты, их надо продолжать, в противном случае и сам институт, и те, кто занимается его внедрением, рискуют быть отторгнутыми системой».[204]

Однако, поскольку право на рассмотрение определенной категории уголовных дел судом присяжных заседателей гарантируется Конституцией, обратного пути у законодателя не было. Это подтвердил и Конституционный Суд, который в своем Постановлении от 2 февраля 1999 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 41 и части третьей статьи 42 УПК РСФСР, пунктов 1 и 2 постановления Верховного Совета Российской Федерации от 16 июля 1993 года «О порядке введения в действие Закона Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР», Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях» в связи с запросом Московского городского суда и

[203] Финансовая петля для суда присяжных // Российская юстиция. 1999, № 5, С. 5—7

[204] Суд присяжных: пять лет работы: [Материалы круглого стола], публикация Центра поддержки реформы уголовного судопроизводства от 17 сентября 1999 года [Краснодар, 1999], С. 54

жалобами ряда граждан»[205], подчеркнул, что «в течение некоторого переходного периода, конкретные временные границы которого в Конституции Российской Федерации не указаны, законодатель должен был внести изменения в действующее законодательство, с тем, чтобы в любом случае предоставленное обвиняемым в особо тяжких преступлениях против жизни, за совершение которых федеральным законом в качестве исключительной меры наказания установлена смертная казнь, право на рассмотрение их дел судом с участием присяжных заседателей было обеспечено на всей территории Российской Федерации. После принятия Конституции Российской Федерации прошло более пяти лет, т.е. срок, достаточный для выполнения законодателем предписания абзаца первого пункта 6 ее раздела второго «Заключительные и переходные положения» о принятии федерального закона, обеспечивающего реализацию закрепленного статьей 20 (часть 2) Конституции Российской Федерации права обвиняемого в преступлении, за совершение которого установлена смертная казнь на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей… но соответствующие изменения, реально обеспечивающие право каждого обвиняемого в преступлении, за совершение которого установлена смертная казнь, на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей, в законодательство до сих пор не внесены».

Данное решение ускорило подготовку и принятие нового УПК, который был введен в действие с 1 июля 2002 года. Указанным актом к компетенции суда присяжных заседателей отнесено рассмотрение уголовных дел, подсудных верховному суду республики, краевому или областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа. Федеральный закон «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»[206] предусмотрел поэтапное введение суда присяжных заседателей. С 1 июля 2002 года было продолжено рассмотрение дел с участием присяжных заседателей в девяти субъектах Федерации, в которых такая форма судопроизводства существовала с 1993 года. С 1 января 2003 года приступил к работе суд присяжных в 60 субъектах Федерации, с 1 июля 2003 года – еще в 14 субъектах, с 1 января 2004 года – в 5 субъектах. Завершит этот процесс введение суда присяжных в Чеченской Республике. В связи с поэтапным введением суда присяжных, количество дел, рассмотренных в этой форме судопроизводства, постепенно возрастало: в 2002 году – 266 дел, в 2003 году – 527, в 2004 году – 631 дело.[207] По статистике доля оправдательных приговоров в судах присяжных составляет около 21 процента, тогда как в судах общей юрисдикции около 0,5 процента.

При этом политизация института присяжных в этот период существенно возросла, и недовольство его деятельностью стало проявляться и у общественности, и с высоких трибун, но по разным основаниям. Как отмечал Уполномоченный по правам человека

[205] Собрание законодательства РФ, 08.02.1999, № 6, ст. 867
[206] Собрание законодательства РФ, 24.12.2001, № 52 (1 ч.), ст. 4924
[207] См. Ананьев В.Н. «Мониторинг УПК РФ: взгляд судьи» // **Уроки реформы уголовного правосудия в России** (по материалам работы Межведомственной рабочей группы по мониторингу УПК РФ и в связи с пятилетием со дня его принятия и введения в действие) // Сборник статей и материалов /Под ред. Е.Б.Мизулиной и В.Н.Плигина – М:, Юристъ, 2006, С. 128

В.Лукин «Пристальное внимание к проблеме достоинств и недостатков суда присяжных вызвал ряд вынесенных в последнее время вердиктов, имевших широкий общественный резонанс. При этом, если в деле Ульмана, где были оправданы лица, обвинявшиеся в совершении тяжких преступлений (убийство военнослужащими мирных жителей, совершенное на основании преступного приказа), что вызвало недовольство общественности, то в деле Мужахоевой общественная критика была направлена на вердикт присяжных в связи с тем, что они не нашли оснований для снисхождения в отношении лица, хотя и участвовавшего в подготовке террористического акта, но, вполне возможно, отказавшегося от его проведения и активно сотрудничавшего со следствием. Серьезные вопросы возникли и в связи с делом Сутягина: чем обоснован обвинительный вердикт (причем без права на снисхождение) по делу о шпионаже лицу, не имевшему допуска к государственной тайне? Почему и на каких основаниях судья распустил первоначальный состав присяжных и принял решение об отборе нового? Почему некоторые из присяжных нового состава с весьма значительной степенью вероятности подозреваются в том, что они являются бывшими сотрудниками спецслужб?»[208]

Работа присяжных заседателей перестала быть предметом внимания исключительно правоведов в особенности после того, как в 2006 году коллегии присяжных оправдали обвиняемых по трем делам об убийствах – таджикской девочки и студентов из Конго и Вьетнама, которые произошли в 2004-2005 гг. Коллегия присяжных оправдала обвиняемых по делу Пола Хлебникова. Эти обстоятельства дали повод усомниться в эффективности рассмотрения уголовных дел с участием присяжных заседателей. Озабоченность судьбой суда присяжных высказал Президент РФ Владимир Путин, а Общественная палата предлагала отстранить суды присяжных от уголовных дел по фактам национальной ненависти и вражды. Данная тема стала предметом обсуждения на научно-практической конференции «Мониторинг УПК РФ. Уголовно-процессуальный кодекс: опыт работы института судов присяжных в контексте реформы уголовного правосудия в России» прошедшей на юридическом факультете СПбГУ 10 мая 2007 года. По мнению участников конференции, суд с участием присяжных как на ладони показывает качество государственной власти, которая выражает уголовно-правовую претензию к конкретному человеку. «Иногда прокуратура завышает объем вмененного обвинения с расчетом на то, что суд выйдет на тот объем, который действительно доказан. Суды с участием присяжных показывают, что сомнение по отдельным эпизодам присяжные воспринимают как недоказанность всего вмененного объема обвинения», - рассказала Лариса Масленникова, адвокат, член Федеральной адвокатской палаты.[209]

Реализация фундаментальных принципов, связанных с организацией и деятельностью судебной власти.

Право на доступ к правосудию

Как отмечает германский конституционалист К.Штерн «Среди основных прав и свобод особое значение приобретают политические права ... С ними тесно связаны так называемые процессуальные права, немыслимые без существования государственной судебной системы, в которой они себя преимущественно и проявляют... Они являются характерными составными частями судебной системы в правовом государстве и

[208] А.Шаров «Уполномоченный по правам человека Владимир Лукин: суд присяжных оправдал себя». *Российская газета* (Федеральный выпуск) № 3626 от 11 ноября 2004 г.
[209] http://www.stockmap.ru/news/0510666410/

процессуальными дополнениями материальных основных прав. Эти права включают в себя: право на обращение в суд в случае нарушения субъективных прав, право на законного судью, гарантию быть заслушанным в суде по вопросам права, притязание на процессуальные гарантии в случае лишения свободы.»[210]

Всеобщая декларация прав человека установила: «Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случае нарушения его основных прав, предоставленных ему Конституцией и законом.» Право на судебную защиту закрепляется также в статье 14 Международного пакта о гражданских и политических правах и части первой статьи 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Практика применения Европейской Конвенции свидетельствует о том, что право на судебную защиту распространяется на все процессуальные действия, подразумевающие применение публичного права, если они имеют решающее значение для гражданских прав и обязанностей. По делу Рингейзен против Австрии (Ringeisen v. Austria) Европейский суд констатировал, что параграф 1 статьи 6 Европейской Конвенции «распространяется на все процессуальные действия, результат которых имеет решающее значение для гражданских прав и обязанностей.»[211] В соответствии с Конституцией России (статья 46) не только основные (конституционные), но и все остальные права и свободы находятся под защитой суда. В суд можно обратиться за защитой права, которое не только гарантировано Конституцией, но и установлено законом (подзаконным нормативным актом) или договором.

Право на судебную защиту принадлежит каждому физическому лицу, в том числе и недееспособному, которое может защищать свои права в суде через представителя (в частности, адвоката) или родителя, иного законного представителя. В интересах лица могут выступать и различные правозащитные организации, однако они не могут обратиться в суд по собственной инициативе. Для судебной защиты нарушенных прав необходимо непосредственное участие самого пострадавшего. Также, согласно статье 27 Закона о прокуратуре России, 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 или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор предъявляет и поддерживает в суде или арбитражном суде иск в интересах пострадавших.[212]

В зависимости от характера нарушаемого права защита может осуществляться в порядке уголовного, административного, гражданского и конституционного судопроизводства (статья 118 Конституции). Анализ действующего законодательства показывает расширение сферы судебной деятельности, в том числе судебного контроля за законностью решений и действий должностных лиц, государственных органов и общественных объединений.

Необходимыми элементами права на доступ к правосудию являются территориально удобное расположение судов и наличие на территории государства достаточного количества судов и судей. Общим правилом сегодня признается соразмерное расположение судебных территорий на территории соответствующего государства. Это означает, что не

---

[210] К.Штерн. *Система основных прав*//Государственное право Германии, издатели Й.Йзензее, П. Кирхоф, сокращенный перевод с немецкого, ИГПАН РАН, М., 1994, том 2, С. 179-180

[211] См. 1 EHRR 455

[212] Собрание законодательства РФ, 20.11.95, № 47, ст. 4472

должна присутствовать излишняя концентрация судов на определенной территории и одновременно не должно оставаться территорий, на которых вообще отсутствуют суды. В то же время это означает, что суды должны быть расположены на пересечении путей сообщения, в удобных для свободного доступа, как заинтересованных лиц, так и публики местах и зданиях.[213]

В России вопрос удобства территориального расположения судов решается весьма неоднозначно как применительно к различным судебным системам, так и внутри этих систем. Как уже отмечалось выше, создание одного арбитражного суда на субъект Федерации (а иногда и одного суда на два субъекта) является явно недостаточным, в связи с чем и были приняты изменения в Закон об арбитражных судах, разрешившие создание судебных присутствий арбитражных судов субъектов Федерации. Однако весьма общие критерии формирования таких присутствий и достаточно недавнее внесение указанных изменений не позволяют пока говорить о каком-либо существенном влиянии данных изменений на ситуацию с доступностью арбитражных судов. Что касается судов общей юрисдикции, то после 1991 года были практически сохранены еще советская структура судов и их расположение, критерии формирования которых уже забылись. Практика создания новых судов общей юрисдикции существует, но не так велика. При этом наряду с созданием новых судов примерно с одинаковой интенсивностью производится упразднение ранее существовавших. В настоящее время, в связи с укрупнением ряда субъектов Федерации ведется существенная работа по реорганизации судебной системы указанных субъектов, плоды которой нам еще предстоит увидеть. Таким образом, далеко не все суды общей юрисдикции, и в особенности районные, достаточно удобно расположены и доступны. Частично проблему приближения правосудия к населению решило введение института мировых судей и законодательное установление четких критериев формирования судебных участков. Однако, как уже отмечалось выше, практика показывает недостаточность и этой меры, и требует увеличения числа участков мировых судей для ряда территорий. Вызывает серьезную озабоченность и недавно возникшая тенденция к переносу на нашу почву опыта Германии по рассредоточению высших судов по территории государства, что пока выразилось лишь в переезде Конституционного Суда в Санкт-Петербург, однако широко известны дискуссии о переводе и других высших судов из Москвы. К сожалению не только территория Российской Федерации, но и развитость ее транспортной инфраструктуры не сравнимы с аналогичными в Германии, что может серьезно осложнить доступ к правосудию, в особенности к конституционному, для граждан и организаций.

Не менее важным условием свободного доступа к правосудию является существование в государстве достаточного числа судей и судов для осуществления правосудия в соответствии с общепринятыми международными стандартами. Так в Рекомендации № R (94) 12 Комитет Министров Совета Европы отметил, что для эффективной работы судей должны быть созданы надлежащие рабочие условия, в частности, путем приема на работу достаточного количества судей.[214]

Проблема наличия достаточного количества судов и судей в России является в настоящее время одной из наиболее актуальных. В свете постоянно возрастающей нагрузки на суд, все более явным становится несоответствие числа судов и судей величине территорий и

[213] См. Судебная власть/Под ред. И.Л.Петрухина. – М. ООО «ТК Велби», 2003. С. 245

[214] Рекомендация № R (94) 12 Комитета Министров государствам-членам о независимости, эффективности и роли судей. Принята Комитетом Министров 13 октября 1994 года. http://www.legislationline.org/ru/legislation.php?tid=112&lid=6736&less=false

количеству населения. Ежегодно в судебной системе рассматривается около 8,3 млн. дел. Из них, около 13.000 дел рассматривается Верховным Судом, 63.000 - верховными судами республик, областными (краевыми) судами субъектов РФ, 6,2 млн. дел – районными судами (около 74 процентов от общего количества) и 1,5 млн. – мировыми судьями (около 18 процентов от общего количества). Арбитражные суды ежегодно рассматривают около 638.000 дел (около 7 процентов от общего количества дел, рассматриваемых в судебной системе). По состоянию на декабрь 2005 года в судебной системе было занято около 135.000 человек (т.е. примерно 790 работников на млн. населения)[215]. Из них, в судах работает более 76.000 человек, в том числе более 58.500 – в судах общей юрисдикции, более 9.000 - в арбитражных судах, и более 8.500 – в мировых судах.

Еще 28 мая 2001 года был подписан Президентом Федеральный закон «Об увеличении штатной численности судей и работников аппаратов арбитражных судов в Российской Федерации», необходимость принятия которого была обусловлена значительным увеличением объемов работы арбитражных судов в Российской Федерации и существенно возросшей нагрузкой на судей и работников аппаратов судов, в особенности за счет роста числа дел о несостоятельности (банкротстве) и дел, связанных с применением налогового законодательства. В связи с соответствующими просьбами представителей субъектов Российской Федерации, 12 февраля 2001 года был принят Федеральный закон «О внесении дополнений в Федеральный закон «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации»[216], предусматривающий создание судебных участков еще в 20 субъектах Российской Федерации, помимо ранее установленных законом 64 судебных участков. После этого подобные изменения принимались ежегодно и в настоящее время в стране действует 6500 мировых судей, ежемесячная нагрузка на которых в среднем составляет 140 дел. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год»[217] на 31 декабря 2007 года была установлена штатная численность судей судов общей юрисдикции (без мировых судей) в количестве 23297 единиц, штатная численность судей арбитражных судов – 4083 единицы. Однако около 8 процентов должностей судей остаются вакантными. Проблема нехватки кадров также усугубляется из-за оттока «человеческого капитала» в более привлекательные и прибыльные сферы деятельности в частном секторе. Принимая во внимание значительное увеличение спроса на судебные услуги и усложнение дел, многие считают, что существующая структура распределения и территориального расположения судов нуждается в пересмотре, чтобы обеспечить более эффективное распределение имеющихся ресурсов и создание судебной системы необходимого размера.[218]

Соблюдение судебной юрисдикции

В качестве гарантии как права на доступ к правосудию, так и институциональной независимости суда, должна быть установлена и строго соблюдаться юрисдикция судов. Изменение юрисдикции не может быть осуществлено кроме как на основаниях, установленных законом. Статья 14 Международного пакта о гражданских и политических правах предусматривает право каждого на справедливое и публичное разбирательство его

[215] Источники: отчеты Судебного департамента, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда, Совета Европы, Агентства международного развития США (USAID). Цитируется по документу Всемирного банка «Project Appraisal Document. Judicial Reform Support Project, Russian Federation».
[216] Собрание законодательства РФ, 12.02.2001, № 7, ст. 611
[217] Собрание законодательства РФ, 25.12.2006, № 52 (2 ч.), ст. 5504
[218] См. Waleed Malik “Looking to the Future: A Framework for Improving Institutional Effectiveness of the Judiciary”, Unpublished, World Bank Document

дела компетентным судом. Европейский Суд по правам человека по делу Ле Компт, Ван Левен и Де Мейер против Бельгии (*Le Compte, van Leuven and de Meyer v. Belgium*) (1981), провозгласил (§ 61), что каждый имеет право на разбирательство его дела «трибуналом, обладающим надлежащей юрисдикцией для рассмотрения всех аспектов дела». Строгое соблюдение судебной юрисдикции является важной гарантией против судебного произвола.

Поскольку, как уже отмечалось выше, Россия при построении своей судебной системы последовала примеру стран с континентальной правовой системой, она пошла по пути создания специализированных судов, и фактически создала три независимых судебных системы – федеральный Конституционный Суд и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации[219], суды общей юрисдикции и арбитражные суды. Предметная подсудность в российской системе регулирует вопросы распределения дел между указанными системами. В целом указанная юрисдикция устанавливается Статьями 125, 126 и 127 Конституции, однако более подробно она охарактеризована в Федеральном конституционном законе о Конституционном Суде и процессуальных кодексах. Отдельная совокупность норм регулирует вопросы распределения дел между судами внутри каждой системы, а также определяет территориальную подсудность.[220] К ведению каждого из звеньев судебной системы законом отнесены дела строго определенного рода в зависимости от предмета рассматриваемого спора или вида преступления, а также от территории, на которой совершено преступление или возник спор, поскольку компетенция каждого суда распространяется на соответствующую административно-территориальную единицу. Данные нормы содержатся ГПК, АПК и УПК РФ. Российскому процессуальному законодательству известен также институт исключительной подсудности, то есть закрепление исключительно за определенными судами ряда дел в зависимости от субъекта преступления или предмета спора.

Конституционный Суд в своем постановлении № 9-П от 16 марта 1998 года по делу о проверке конституционности статьи 44 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и статьи 123 Гражданского процессуального кодекса РСФСР[221] отметил, что изменение подсудности вышестоящим судом может быть необходимым в силу ряда обстоятельств, к примеру, при наличии обстоятельств, устраняющих судей того суда, которому оно подсудно, от участия в рассмотрении дела, однако основания для такого изменения должны быть четко оговорены в законе. Российское законодательство не допускает споров о подсудности, и любое дело, переданное из одного суда в другой судом вышестоящей инстанции в порядке, установленном законом, подлежит безусловному принятию к производству тем судом, в который оно было направлено.

Право на «своего» судью

Не менее важной гарантией права на судебную защиту и беспрепятственного доступа к правосудию, а также институциональной независимости суда является прав гражданина на рассмотрение его дела в надлежащем суде и тем судьей, к компетенции которого оно отнесено законом. Рассмотрение дела «в том суде» означает, что правосудие в России осуществляется только судами,

[219] Подробнее о проблемах в этой сфере см. соответствующие разделы настоящего исследования.
[220] See, William Burnham, Peter B. Maggs and Gennady Danilenko, Law and Legal System of the Russian Federation, Parker School of Foreign and Comparative Law, Columbia University, Juris Publishing, 2004, at 380-381
[221] Собрание законодательства РФ, 23.03.1998, № 12, ст. 1459

входящими в судебную систему, установленную Конституцией и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации». Создание чрезвычайных судов за пределами судебной системы не допускается (часть третья статьи 118 Конституции). Недопустима также передача дела, подсудного суду общей юрисдикции, на рассмотрение специального суда (например, военного). Установление в статье 47 Конституции права на законного судью означает наделение гражданина субъективным правом, опирающимся на принцип равенства перед законом и судом, сформированном в установленном законом порядке и состоящим из судей, отвечающих надлежащим требованиям и компетентных для рассмотрения именно данного дела. Состав компетентного суда и его полномочия определяются законом. Согласно статье 10 Закона РСФСР «О судоустройстве РСФСР"[222] от 8 июля 1981 года с последующими изменениями и дополнениями рассмотрение гражданских и уголовных дел в судах осуществляется коллегиально и единолично: в суде первой инстанции - с участием присяжных заседателей либо коллегией из трех профессиональных судей или единолично судьей. Условием реализации данного принципа является знание каждым, какой суд или какой судья должны рассматривать его уголовное или гражданское дело. Предоставление обвиняемому инициативы в выборе формы судопроизводства, которая, по его мнению, может в наибольшей степени обеспечить защиту его прав и в то же время вынесение справедливого приговора, является логическим развитием права на «свой», законный суд и судью. Возможность для обвиняемого самостоятельно выбрать состав суда между судом присяжных заседателей и коллегией из трех профессиональных судей представляет собой дополнительную гарантию защиты прав личности в уголовном процессе.

Однако не менее важным для реализации рассматриваемого права является четкое закрепление порядка распределения дел между судьями внутри суда. Как отмечалось в Рекомендации Комитета Министров Совета Европы № R (94) 12 от 13 октября 1994 года «На распределение дел не должны влиять желания любой из сторон в деле или любые лица, заинтересованные в исходе этого дела. Такое распределение может, например, проводиться с помощью жеребьевки или системы автоматического распределения в алфавитном порядке или каким-либо аналогичным образом. Дело не может быть отозвано у того или иного судьи без веских оснований, каковыми являются, например, серьезная болезнь или конфликт интересов. Такие основания и процедуры отзыва должны предусматриваться законом и не зависеть от интересов правительства или администрации. Решение об отзыве дела у судьи должно приниматься органом, который пользуется такой же независимостью, что и судья».[223]

[222] Ведомости Верховного Совета РСФСР, № 28, ст. 976, с многочисленными изменениями и дополнениями

[223] Рекомендация № R (94) 12 Комитета Министров государствам-членам о независимости, эффективности и роли судей. Принята Комитетом Министров 13 октября 1994 года. http://www.legislationline.org/ru/legislation.php?tid=112&lid=6736&less=false

К сожалению, в российской системе, по традиции, абсолютное право распределения дел между судьями принадлежит председателю суда. При этом он вправе и перераспределить дело уже после того, как оно было направлено одному из судей. Такая практика создает председателю суда условия для манипулирования исходом дела, и в этом качестве она должна рассматриваться как не меньшее нарушение права каждого на рассмотрение его дела тем судом, к подсудности которого оно отнесено законом, чем практика произвольной передачи дела в другой суд, осужденная Конституционным Судом. Практика распределения дел методом случайной выборки применяется скорее как исключение. Хотя необходимо отметить, что некоторый прогресс в этой области наметился в системе арбитражных судов. В соответствии с Регламентом арбитражных судов, утвержденным Постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда от 05 июня 1996 года № 7[224] (в редакции от 22 июня 2006 года), распределение дел, при наличии соответствующего программного обеспечения, может производиться в автоматизированном режиме. Данной возможностью уже пользуются многие арбитражные суды субъектов Федерации, в частности Арбитражный суд Московской области. Однако в целом, следует рассмотреть возможность законодательного закрепления за судьями дел определенной категории (специализацию), а также определенных территорий, как это уже делает ряд субъектов Федерации в отношении мировых судей.

Дальнейшие перспективы реформирования судебной системы

Анализ существующего правового регулирования в сфере построения организационной модели судебной власти показывает, что строительство судебной системы в России не завершено. К сожалению, в рамках так называемой «новой волны судебной реформы», которая началась в 2000 году с приходом к власти нового Президента, был взят курс на реформирование системы через судью, что представляется неверным, поскольку без создания необходимых условий для адекватного функционирования системы, выстраивания ее структуры и принципов взаимодействия между отдельными звеньями, невозможно получить сколько-нибудь значимые результаты.

«Реформирование структуры судебной системы, ее внутренних организационных принципов, создание механизмов для саморазвития, пересмотр типов взаимоотношений между звеньями судебной власти - это основа, фундамент, всех последующих действий, и то, что будет сделано на этом уровне, определяет качественность всех последующих действий. На сегодняшний момент основные импульсы по реформированию судебной власти связаны преимущественно с развитием системы арбитражных судов, в то время как система судов общей юрисдикции находится в тени. Процессы происходящие внутри этих двух структур различаются как небо и земля. Причина этого различия заключается в том, что суды общей юрисдикции шагнули в эпоху реформирования уже со сложившейся структурой. И все «реформирование» было сведено на уровень косметического ремонта, вопрос о качественности самой системы даже не озвучивался. … Все описание структуры судов общей юрисдикции, имеющееся в законах Российской Федерации, это воспроизведение II раздела «Судебная система» Закона

[224] Вестник ВАС РФ, № 11, 1996, с последующими изменениями и дополнениями

РСФСР
«О судоустройстве РСФСР» от 8.07.1981 года… Проблема не в том, что структура судебных органов осталась без изменений. Ее изменение не является самоцелью. Тип организации основных звеньев подразумевает определенный принцип выработки и принятия решений, определенный механизм взаимодействия между звеньями, а именно это и определяет итоговый результат деятельности всей системы и его качество. Если обходить вниманием вопрос о соответствии принципа организации системы уровню поставленных задач, то изначально упускается из внимания базовое условие успешности всех последующих реформ. Это очень важное отступление, поскольку сегодня любой вопрос о качестве судебной деятельности переводится в область личных качеств, а вопрос о фундаментальном значении принципов организации системы замалчивается.»[225]

О судах общей юрисдикции

В соответствии с частью первой статьи 108 Конституции «федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации». Часть третья статьи 128 основного закона гласит, что «полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом». Конституция не уточняет, какие федеральные конституционные законы и по поводу каких именно судов должны приниматься. Отсюда возникают вопросы, связанные с разработкой той части правового поля, которая относится к судебной власти.

Законодатель не выработал единой схемы принятия федеральных конституционных законов в сфере судебной власти, хотя поначалу определенная логика в действиях депутатов присутствовала. Так, в соответствии с требованиями статьи 128 Конституции были приняты: 21 июля 1994 года – Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде в Российской Федерации», внесенный Президентом; 28 апреля 1995 года – Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации», внесенный Высшим Арбитражным Судом. 31 декабря 1996 года принят внесенный Президентом Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», необходимость принятия которого предусмотрена частью третьей статьи 118 Конституции.

Наконец, 23 июня 1999 года принят Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации», внесенный Верховным Судом. Прямого указания на обязательное принятие данного закона в Конституции нет. Вместе с тем часть третья статьи 22 Закона о судебной системе предусматривает, что «полномочия, порядок образования и деятельности военных судов устанавливаются федеральным конституционным законом». Эта норма соотносится с частью третьей статьи 128 Конституции, так как военные суды, несомненно, подходят под категорию «иных федеральных судов».

[225] См. М.Поздняков «Судебная реформа – причины стагнации», 6 декабря 2006 года, http://www.kreml.org/opinions/135898799

Однако, с принятием названного закона нарушилась логика заполнения правового поля, затрагивающего судебную власть. Поскольку военные суды относятся к судам общей юрисдикции (абзац второй части третьей статьи 4 Закона о судебной системе), то естественно было бы сначала принять федеральный конституционный закон о судах общей юрисдикции, а после него уже закон о военных судах.

Проект федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» был внесен в Государственную Думу Президентом 12 декабря 1998 года. В пояснительной записке к законопроекту отмечалось, что он «разработан в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации в развитие Закона о судебной системе. Законопроект действительно развивает положения статей 4, 19–22, 26 и 28 данного закона, и, в целом, сохраняет сложившуюся структуру и концептуальный подход к ней.

Проект федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции» в целом предусматривал сохранение существующей судебной системы, закрепленной Законом 1996 года. Поскольку Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (статьи 20 и 21) предусматривает, что положения, касающиеся высших судов субъектов федерации и районных судов, должны регулироваться федеральным конституционным законом, их необходимо включить в федеральный конституционный закон о судах общей юрисдикции. Как уже говорилось выше, данные положения регулируются в настоящее время Законом РСФСР «О судоустройстве», что противоречит вышеупомянутым статьям закона о судебной системе. После принятия федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» советский Закон о судоустройстве должен утратить силу.

Данный проект явился результатом сложной, почти пятилетней работы по согласованию абсолютно противоположных позиций. Проанализируем их кратко.

На обсуждении концепции проекта, прошедшем на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия 13 мая 1998 года, большинство участников, включая представителей регионов, подвергли резкой критике содержащееся в проекте закона предложение о введении дополнительного звена судебной системы - суда субъекта Российской Федерации, по своему статусу равного федеральному районному суду и создаваемого для обжалования решений мировых судов по применению местного законодательства. В числе аргументов приводились как соображения финансового порядка, так и более глубокие мотивы единства судебной системы и укрепления федерализма. Представитель Республики Татарстан М.М.Мавлятшин, указал на бесполезность существования судебного органа на местном уровне, решения которого являются окончательными и не могут быть обжалованы в рамках федеральной судебной системы. Многие из выступавших, в том числе заместитель Председателя Совета С.Е.Вицин, Председатель Московской городской Думы В.М.Платонов, заместитель Председателя Государственной Думы Российской Федерации С.Н.Бабурин подчеркнули недопустимость создания конкуренции судебных систем, что повлечет дополнительные проблемы для обеспечения права на судебную защиту, создаст угрозу стабильности государства и его единству.[226]

[226] См. «Стенограмма заседания Совета при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия» 13 мая 1998 года, С. 18-26

С резкой критикой указанных положений выступил и Совет судей России. Как отмечается в Постановлении Совета судей от 29 октября 1998 года «Подготовленный ГГПУ Президента Российской Федерации проект федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции», выступление начальника ГГПУ Р.Орехова на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования правосудия 18 июня 1998 года и на страницах журнала «Российская юстиция» (№ 8 за 1998 год) свидетельствуют о том, что ГГПУ фактически предлагает пересмотреть … положения Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», предусматривая создание самостоятельных судебных систем субъектов Российской Федерации в составе: народные суды субъектов Российской Федерации и апелляционно-кассационные суды субъектов Российской Федерации, которые действуют процессуально самостоятельно от федеральной судебной системы.».[227] Совет судей выразил принципиальное несогласие с позицией Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации по проекту федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции» в части, касающейся создания самостоятельных судебных систем субъектов Российской Федерации, что заведомо противоречит соответствующим положениям Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и заявил, что законопроект инициирует центробежные силы в обществе, что безусловно приведет к сепаратизму.

Однако несогласие с конкретными положениями законопроекта практически заблокировало его дальнейшее рассмотрение в целом. С 1999 года по работа над законопроектом продолжалась в профильном комитете Государственной Думы, он постоянно включался в Примерную программу законопроектной работы, но со временем у специалистов усиливались сомнения в необходимости принятия данного закона в связи с существенным сокращением предмета его правового регулирования. Сегодня более половины положений законопроекта отражены в других законодательных актах. Упоминавшийся выше Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» практически полностью дублируется в главе четвертой законопроекта («Военные суды»). Принятый 17 декабря 2001 года Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации» отображен в его третьем разделе. Положения раздела четвертого повторяют Федеральный закон «О народных заседателях судов общей юрисдикции в Российской Федерации» (в части, не касающейся присяжных заседателей). Федеральный закон «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (принят 8 января 1998 года) во многом отражает положения пятого раздела («Аппарат суда общей юрисдикции»). Статья 45 законопроекта, регулирующая порядок учреждения специализированных судов, практически повторяет статью 26 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» («Специализированные федеральные суды»). Очевидно, что законодатель вместо принятия единого закона о судах общей юрисдикции пошел по пути регулирования отдельных звеньев системы отдельным законодательными актами, при этом широко используя текст проекта.

[227] Постановление Совета судей Российской Федерации от 29 октября 1998 года, «Об отношении Совета судей к позиции Главного государственно-правового управления Президента Российской Федерации по проекту федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции» http://www.supcourt.ru/oss_detale.php?id=213

Складывается впечатление, что рассматриваемый законопроект не нужен, прежде всего, Верховному Суду Российской Федерации, поскольку именно последний внес в свое время законопроект «О военных судах Российской Федерации». 19 сентября 2000 года этим же органом был внесен в Государственную Думу проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» (вместе с проектами федеральных конституционных законов «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» (в части образования административных судов) и «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О военных судах Российской Федерации» (в части определения подсудности военных судов в связи с созданием административных судов). А 25 декабря 2000 года Верховный Суд внес проект федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации». Подобная законотворческая деятельность Верховного Суда свидетельствует о намерении обойтись без закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», поскольку на его долю, если принять закон «О Верховном Суде Российской Федерации», останутся лишь положения об остальных судах общей юрисдикции. А так как данные положения содержатся в Законе РСФСР «О судоустройстве» от 8 июля 1981 года, который продолжает действовать, то целесообразность принятия Закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» оказывается под вопросом.

Частично это подтверждается и словами Первого заместителя Председателя Верховного Суда РФ о том, что «предстоит окончательно завершить законодательное оформление судоустройства Российской Федерации и для этого необходимо принять федеральные конституционные законы о судах общей юрисдикции в субъектах Федерации и о Верховном Суде РФ.»[228]

В пояснительной записке к проекту федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» субъект права законодательной инициативы указал, что «данный законопроект разработан в соответствии со статьей 126, частью третьей статьи 128 Конституции Российской Федерации и частью шестой статьи 19 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», согласно которым полномочия, порядок образования и деятельности Верховного Суда устанавливаются федеральным конституционным законом». С подобным утверждением нельзя не согласиться, однако ни в одном из названных нормативно-правовых актов не указано, что все эти положения должны устанавливаться «отдельным федеральным конституционным законом».

[228] Радченко В.И. «Судебная реформа. Современный этап». *Право и безопасность* № 3 (12) Октябрь 2004 года

6 июля 2006 года законопроект о судах общей юрисдикции был снят с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы, из чего можно сделать вывод о том, что не только законодатель окончательно склонился к позиции Верховного Суда (проект федерального конституционного закона «О Верховном Суде РФ» был 20 января 2004 года вновь рассмотрен Советом Государственной Думы и передан для подготовки к рассмотрению в первом чтении в Комитет по конституционному законодательству и государственному строительству), но и Администрация Президента более не настаивает на принятии собственной законодательной инициативы. Об этом приходится лишь сожалеть, поскольку именно в случае принятия Закона о судах общей юрисдикции, кстати по аналогии с Законом об арбитражных судах, была бы восстановлена логика построения судебной системы и реализован ряд положений, содержащихся в Законе о судебной системе.

Административная юстиция

27 апреля 1993 года был принят Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»[229]. Принципиальное содержание этого закона состояло в том, что появилась возможность обжаловать в суд действия широкого круга органов, и не только государственных, но и местного самоуправления, общественных объединений. Конституция же пошла еще дальше и впервые в российском законодательстве закрепила возможность обжалования в суд любых решений, а также действий (бездействий) как государственных органов или органов местного самоуправления, так и должностных лиц**.** Новый закон создал единый механизм судебной защиты для всех граждан Российской Федерации. Лишь для одной категории граждан – военнослужащих – были установлены некоторые особенности, обусловленные спецификой их деятельности. Для военнослужащих теперь стало возможным обжаловать ущемляющие их права действия (решения) органов военного управления и воинских должностных лиц в военный суд (статья 4).

Объектом обжалования в суд могут быть, как уже упоминалось выше, любые решения, действия и бездействие. Под решениями следует понимать как нормативные (законы, указы Президента, постановления Правительства, нормативные акты министерств и ведомств), так и правоприменительные (приказы, распоряжения и т.д.) акты. Бездействие может выразиться в не рассмотрении должностным лицом жалобы, невыдаче пособия, пенсии и т.д. Объектом обжалования являются решения и действия (бездействие) органов и должностных лиц всех ветвей государственной власти - законодательной, исполнительной и судебной; органов местного самоуправления; должностных лиц; общественных объединений. Впервые в соответствии с данным законом стало возможным обжалование в суд решений и действий всех правоохранительных органов и их должностных лиц - прокуроров, следователей, дознавателей и органов дознания, начальников следственных отделов, исправительно-трудовых учреждений, должностных лиц оперативно-розыскных органов, внешней разведки, налоговой полиции, таможенной службы. До принятия

[229] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ, 1993, № 19, ст. 685, с последующими изменениями и дополнениями

рассматриваемого закона решения и действия указанных органов и должностных лиц обжаловались лишь в прокуратуру, которая считалась основным надзирающим и контролирующим органом в сфере правоохранительной деятельности.

В целом новый закон существенно облегчил гражданину путь к суду, отменяя обязательный предварительный порядок обжалования незаконного решения по подчиненности, предусматривая право гражданина самому решать кому направить жалобу – либо сразу в суд, либо сперва вышестоящему в порядке подчиненности органу или должностному лицу (часть первая статьи 4). Путь к суду облегчается и установлением альтернативной подсудности жалобы: гражданин может подать ее либо в суд по месту нахождения органа или должностного лица, чьи действия обжалуются, либо в суд по месту своего жительства. Эту же цель преследует и возможное освобождение заявителя от уплаты пошлины или уменьшение ее размера (части четвертая и седьмая статьи 4)

Однако такой шаг, как принятие вышеупомянутого закона, не может являться окончательным. Как отмечают авторы Концепции судебной реформы, из этого Закона может вырасти административная юстиция. Необходимость создания специализированного судебного органа для рассмотрения административных споров подчеркивается и в докладе экспертов Совета Европы о состоянии судебной системы в России.[230]

Как уже отмечалось выше, статья 26 Закона о судебной системе предусматривает возможность создания специализированных федеральных судов по рассмотрению гражданских и административных дел, о чем упоминается и в Концепции судебной реформы. Необходимо отметить, что тенденция развития специализации сегодня господствующая, хотя она и проявляется в различных государствах по-разному. Целью судебной специализации является наиболее полное и квалифицированное рассмотрение той или иной категории дел, обладающих значительной спецификой.[231]

Следует отметить, что институт административной юстиции широко известен в странах Европейского Сообщества, хотя он образовался и был утвержден в ряде европейских стран в различных организационно-правовых формах. Среди этих форм выделяются немецкая, французская и англосаксонская модели. Однако общими для них является целевое предназначение административной юстиции – судебный контроль за законностью правовых актов публичной власти, принятых в отношении неподчиненных им субъектов (граждан и организаций). В настоящее время административные суды действуют более чем в 100 странах мира.[232]

«Судебный контроль за действиями государственной власти находит свое закрепление и в Уставе Совета Европы, и в Преамбуле Европейской Конвенции о защите прав человека и в Декларации, принятой главами государств и правительств стран – членов Совета Европы на третьем Саммите, который состоялся 16-17 мая 2005 года в Варшаве. Там была подчеркнута важность создания независимых судебных систем в странах – членах Совета

---

[230] Доклад, подготовленный рабочей группой Совета Европы по реформе судебной системы в Российской Федерации, в рамках совместной программы сотрудничества между российской Федерацией и Советом Европы от 8 марта 1996 года

[231] См. Судебная власть/Под ред. И.Л.Петрухина. – М. ООО «ТК Велби», 2003. С. 253

[232] См. В.М.Лебедев «Теоретические и практические проблемы административного правосудия» // **Теоретические и практические проблемы административного правосудия:** Материалы научно-практической конференции. 8-9 декабря 2005 года, Москва. М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2006, С. 8.

Европы и развития правового сотрудничества в этой области. Общие принципы административного правосудия были приведены в рекомендациях 2004 года по анализу судебной структуры и административных актов. В документе говорится, что административные суды должны иметь возможность рассматривать любые противоправные или незаконные действия, связанные с нарушением компетенции, нарушениями процедур и злоупотреблениями со стороны административных структур. Это широкое определение концепции противоправных и незаконных действий отражает тенденцию увеличения полномочий административных судов в странах Европы.»[233]

22 ноября 2000 года Государственная Дума приняла в первом чтении Федеральный конституционный закон «О федеральных административных судах» и сопровождающие его поправки к Закону о судебной системе, внесенные Верховным Судом. «Целью указанного проекта федерального конституционного закона является укрепление законности и обеспечение прав граждан в сфере государственного и муниципального управления на основе правил административного судопроизводства.»[234] В соответствии с данным законопроектом предполагается создать в России новые специализированные суды общей юрисдикции: 21 окружной административный суд (Правительство предлагает сократить их число до 10) и несколько сотен межрайонных административных судов, а в Верховном Суде и региональных судах создать Административные коллегии. Создание межрайонных административных судов на территориях, границы которых не совпадают с административно-территориальным делением России, предлагается в целях обеспечения принципа независимости судебной власти от исполнительной власти на местах. К подведомственности административных судов предлагается отнести рассматриваемые в настоящее время судами общей юрисдикции в порядке гражданского судопроизводства и арбитражными судами в порядке арбитражного судопроизводства дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления, об оспаривании решений и действий избирательных комиссий, дела по разрешению споров между органами государственной власти различных уровней, о приостановлении и прекращении деятельности общественных объединений, иные дела вытекающие из административных правоотношений.

К сожалению, возражения ряда депутатов, а также представителей Высшего Арбитражного Суда, вызвала недостаточная проработка в указанном законопроекте вопросов разграничения компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов в сфере рассмотрения дел, вытекающих из административных правоотношений, а также проблема финансирования вновь создаваемых судов, в связи с чем данный законопроект, будучи принят в первом чтении, так и не был в дальнейшем рассмотрен Государственной Думой. Здесь следует отметить, что в Законе об арбитражных судах 1994 года за арбитражными судами были не только сохранены, но и развиты элементы полномочий судебного административного контроля, и позиция руководства Высшего Арбитражного Суда в отношении возможной передачи указанных полномочий общим судам является весьма жесткой. По их мнению, именно арбитражные суды в настоящее время фактически выполняют функцию административного правосудия, поскольку Арбитражным процессуальным кодексом установлена надлежащая процедура рассмотрения

[233] Доклад г-на Джованни Палмиери, директора отдела публичного права Правового департамента Совета Европы // **Теоретические и практические проблемы административного правосудия:** Материалы научно-практической конференции. 8-9 декабря 2005 года, Москва. М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2006, С. 15.

[234] В.И.Радченко «К вопросу о стратегии развития административной юстиции в России» // *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение* № 2(59), 2002, С. 62

административных дел и на законодательном уровне установлена система специализации судей.[235] С точки зрения Высшего Арбитражного Суда, дальнейшее осуществление реформы по созданию системы рассмотрения споров, вытекающих из административных правоотношений, должно быть в первую очередь связано с четким разграничением подведомственности между судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Не следует забывать и об административной составляющей в деятельности Конституционного Суда России. Еще первый Закон о Конституционном Суде 1991 года заложил основы и порядок защиты нарушенных прав в Конституционном Суде в рамках судебного конституционного контроля, которые впоследствии были развиты в Законе 1994 года. Хотя и в этом законе напрямую о полномочиях судебного административного контроля ничего не говорится, исходя из законодательно предусмотренных полномочий Суда по решению вопросов о конституционности достаточно широкого круга федеральных актов и актов субъектов Российской Федерации, того, что инициатива обращения принадлежит значительному числу субъектов, в том числе физическим лицам, а также с учетом ряда конституционных положений о необходимости соответствия указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации и законов субъектов Российской Федерации федеральному закону можно говорить о том, что несоответствие каждого из перечисленных нормативных актов федеральному закону есть нарушение норм Конституции Российской Федерации. Иными словами, Конституционный Суд вправе осуществлять судебный административный контроль, в том числе и в связи с обращениями граждан.[236]

По-видимому, создание административной юстиции в России действительно целесообразно, поскольку это поможет, с одной стороны разгрузить Конституционный Суд от недопустимой в некоторых случаях работы с жалобами на неправомерные действия и решения должностных лиц, так как в странах, имеющих административные суды, проверка конституционности таких актов передается в их компетенцию, а с другой стороны освободит суды общей юрисдикции от данной функции и будет способствовать ее сосредоточению в рамках особого судебного органа. Создание единой системы административных судов, являющихся отдельной подсистемой судебной системы России по аналогии с подсистемой арбитражных судов, представляется гораздо более последовательным. В любом случае избранная модель административной юстиции должна отличаться универсальностью подхода к судебной защите и наиболее оптимальной организацией.

Ювенальная юстиция

В последнее время в нашей стране все больше сторонников находит идея ювенальной юстиции, то есть существования сложной системы государственных (муниципальных) институтов и негосударственных организаций, совместно действующих с целью формирования и деятельности

---

[235] См. И.В.Панова «О проектах федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации» и Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // **Теоретические и практические проблемы административного правосудия:** Материалы научно-практической конференции. 8-9 декабря 2005 года, Москва. М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2006, С. 188-203.

[236] См. Е.Абросимова «Административная юстиция в России: парадоксальное развитие» *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение* № 2(59), 2002, С. 71

комплексной системы защиты прав ребёнка. Частью такой системы является специализированный ювенальный суд, в котором рассматриваются дела, одним из участников в которых является ребёнок (несовершеннолетний), и множество разнообразных социальных служб.

Первый суд по делам несовершеннолетних был создан в 1899 году в Чикаго, штат Иллинойс, и его основной задачей было объявлено выдвижение на первый план в обращении с несовершеннолетними воспитательной функции судебной власти, что означало применение к несовершеннолетним преимущественно воспитательного надзора, а также в целом специализация судебного процесса по делам несовершеннолетних.[237] В России ювенальные суды существовали в короткий промежуток времени с 1910 по 1918 годы, и, надо отметить, зарекомендовали себя не только с лучшей стороны, но и признавались в то время в мире одной из наиболее прогрессивных и развитых подобных систем. В какой-то степени в советское время они возродились и весьма успешно функционировали в форме комиссий по делам несовершеннолетних при местных советах народных депутатов. На международном уровне стандарты правосудия для несовершеннолетних закреплены в так называемых Пекинских правилах ООН 1985 года.

Закрепление норм международного права Конституцией 1993 года как части правовой системы России активизировало развитие нового российского законодательства. Это существенно отразилось на гуманизации уголовного и уголовно-процессуального закона в отношении несовершеннолетних. Кроме того, в соответствии с Указом Президента № 942 от 14 сентября 1995 года[238], утвердившим основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей («Национальный план действий в интересах детей»), в числе мер по укреплению правовой защиты детства предусмотрено создание ювенальной юстиции, специальных составов судов по делам семьи и несовершеннолетних.

В заключительных замечаниях Комитета ООН по правам ребенка в адрес Российской Федерации, сделанных на заседании Комитета в сентябре 2005 года при рассмотрении третьего Периодического доклада России о соблюдении Конвенции о правах ребенка, было отмечено, что, несмотря на ряд законодательных усилий, Россия до сих пор не учредила суды по делам несовершеннолетних. В качестве первоочередных мер комитет ООН рекомендовал России ускорить работу по формированию системы правосудия в отношении несовершеннолетних.

---

[237] Более подробно о развитии ювенальной юстиции см. Мельникова Э.Б. «Ювенальная юстиция: проблемы уголовного права, уголовного процесса и криминологии» М.: Дело, 2000; Мельникова Э.Б., Карнозова Л.М. «Ювенальная юстиция – охранительная и восстановительная» М.: Проспект, 2002.

[238] Собрание законодательства РФ, 18.09.1995, № 38, ст. 3669

В Ростовской области при поддержке программы развития ООН поставлен уникальный эксперимент по введению на пилотной основе элементов ювенального правосудия. В проекте, осуществляемом в Ростовской области, приняли участие 14 районных и городских судов. В каждом из них появились судьи, занимающиеся исключительно рассмотрением дел несовершеннолетних, а при судье обязательный социальный работник, который пытается разобраться в причинах правонарушения. Он внимательно изучает ситуацию в семье, проверяет, ходит ли ребенок в школу, анализирует его социально-психологическое состояние, в общении с ребенком выясняет, зачем он пошел на преступление… В конце социальный работник дает свои рекомендации суду. Например, если ребенок совершил преступление впервые и само пребывание в зале суда для него уже наказание и он, судя по всему, больше никогда не будет совершать правонарушений, социальный работник порекомендует суду отказаться от наказания в виде лишения свободы, а направить малолетнего преступника в социально-педагогический центр. Который, в свою очередь, берет на себя ответственность за ребенка и обязан будет по завершении реабилитационной работы отчитаться перед судом.[239]

18 декабря 2000 года группой депутатов в Государственную Думу был внесен проект федерального конституционного закона «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации», предусматривавший создание ювенальных судов. 15 февраля 2002 года он был принят в первом чтении, однако концепция данного законопроекта многим депутатам, а также представителям юридической общественности представлялась весьма спорной, поскольку все необходимые гарантии защиты несовершеннолетних, попадающих в сферу судопроизводства, в особенности по уголовным делам, уже обеспечены соответствующими процессуальными кодексами, и необходимость дополнительных затрат на отдельную систему специализированных судов не совсем ясна, тем более что в зарубежных странах ювенальная юстиция представляет собой не только и не столько особый порядок судопроизводства, сколько порядок последующих надзора и реабилитации несовершеннолетних, уже привлеченных к ответственности и отбывающих наказание. В связи с этим в течение срока работы Государственной Думы третьего созыва депутаты так и не перешли к дальнейшему рассмотрению данного законопроекта. В настоящее время законопроект подготовлен к рассмотрению во втором чтении.

Трудовая юстиция

[239] Н. Лебедева «Несовершеннолетнее правосудие. Нужна ли России ювенальная юстиция» «Российская газета» (Федеральный выпуск) № 4023 от 22 марта 2006 г.

Конституция 1993 года среди основных прав и свобод человека признала, в том числе, право каждого на индивидуальные и коллективные трудовые споры (статья 37 Конституции). Возможность рассмотрения этих споров в юрисдикционных органах имеет своей целью защиту права на труд, также гарантированного статьей 37 Конституции. В связи с проведением в России реформирования судебной системы (которое проявилось, в том числе, в принятии в 2002 году новых Гражданского процессуального и Арбитражного процессуального кодексов) в юридической науке и на практике стали широко обсуждаться вопросы, касающиеся рассмотрения в судах РФ трудовых дел, и, в том числе, создания в России специализированных судов по рассмотрению трудовых споров.

В соответствии с традиционной теорией, для обеспечения социальной справедливости разрешение трудовых споров требует оперативного рассмотрения и принятия решения по делу, причем бесплатно или при минимальных издержках для сторон судебного процесса, при минимуме формальностей и юридических ловушек, а также органами, имеющими опыт разрешения трудовых споров. Вопрос о том, в какой степени трудовые суды в промышленно развитых странах, где они существуют, отвечают всем этим критериям, до сих пор открыт. Однако общепризнанно, что в отношении большинства упомянутых элементов трудовые суды удобнее, чем обычные. Это так, несмотря на часто раздающиеся жалобы на то, что трудовые суды на практике, если не в теории, стали слишком формальными, особенно в плане применения процессуальных норм (например, правил, регламентирующих свидетельствование) и атмосферы слушаний.[240] Специализированные трудовые суды, осуществляющие правосудие по трудовым делам, существуют, в частности, в Германии, Франции, Израиле и др. В ряде других стран, в частности в Великобритании, созданы квази-судебные органы по рассмотрению трудовых споров – трудовые трибуналы.

В России, начиная с 1997 года, были попытки перенять зарубежный опыт создания трудовой юстиции, но они до сих пор так и не увенчались успехом, хотя сейчас эта идея продолжает активно обсуждаться в науке трудового права. Следует сказать и о том, что идея создания особых юрисдикционных органов для разрешения трудовых споров уже имела место в России. Так, в проекте изменений законодательства о фабричном труде, разработанном в конце 1906 – начале 1907 годов в рамках заседания Особого совещания в Министерстве торговли и промышленности, шла речь о создании промысловых судов, состоящих из председателя и как минимум четырех заседателей (от рабочих и от «хозяев»). Разработанный в 1913 году Устав о

[240] См. Обзор систем разрешения трудовых споров, применяемых в развитых странах. Подготовлен экспертами Проекта «Трудовой арбитражный суд по разрешению коллективных трудовых споров» http://www.trudsud.ru/ru/docs/publications/4

промышленном труде содержал нормы о губернских и областных по фабричным и горнозаводским делам присутствиях. В период НЭПа в ходе проведения судебной реформы в 1922 году были созданы трудовые сессии народных судов, состоящие из одного постоянного народного судьи и двух членов суда (одного от профсоюзного совета, другого от губернского отдела труда).[241] Однако впоследствии отечественная трудовая юстиция стала сходить на нет, растворившись в общей компетенции народных судов.
Тем не менее очевидно, что судебная защита в области трудовых правоотношений имеет свои особенности. Причем они настолько существенны, что специфика разрешения дел по спорам, вытекающим из трудовых правоотношений, образует такое качественное состояние, которое уже не вписывается в общие положения гражданского процессуального законодательства. Как это ни парадоксально, но ситуация с рассмотрением трудовых споров еще более обострилась в связи с принятием нового Гражданского процессуального кодекса РФ (вступившего в силу с 1 февраля 2003 г.), согласно которому порядок рассмотрения дел в судах общей юрисдикции теперь сориентирован на споры, возникающие из таких правоотношений, для которых характерно равенство субъектов, их независимость и самостоятельность в принятии решений. Тогда как в отношениях работника и работодателя трудно говорить о равенстве.[242]

Необходимость реформирования в сфере судебного рассмотрения трудовых споров была признана на самом высоком уровне еще семь лет назад. В Программе социальных реформ на период 1996-2000 годов[243], утвержденной постановлением Правительства РФ от 26 февраля 1997 года, на первом этапе предусматривалось создание специализированных судебных составов в рамках судов общей юрисдикции, а на втором – специализированных судов по трудовым делам. Однако эти намерения остались нереализованными. Принятие Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации» (17 декабря 1998 г.) и нового Гражданского процессуального кодекса не улучшило порядок и качество разрешения трудовых споров (в частности, трудовые споры переданы в ведение мировых судей). В данном случае возобладал формальный подход, не учитывающий цели и задачи мировой юстиции, призванной урегулировать конфликты прежде всего семейного и бытового характера, разрешать мелкие имущественные и несложные споры. Трудовые споры выпадают из этого ряда. Если в рамках досудебного урегулирования спор не разрешен и доходит до суда, то, как правило, он представляет значительную сложность и требует участия

[241] См. Соболевский К.А. Трудовые споры. http://www.advo-help.ru/help/8/a26/
[242] И.Пискарев. Выступление на заседании круглого стола на тему ”Проблемы и перспективы формирования трудовой юстиции”, организованного Комитетом Государственной Думы по труду и социальной политике совместно с Академией труда и социальных отношений, 30 ноября 2004 года. http://www.chelt.ru/2005/2-05/sud-kostjan_2-05.html
[243] Собрание законодательства РФ, 10.03.1997, № 10, ст. 1173

высококвалифицированных специалистов-профессионалов. Никто не может отрицать и того факта, что трудовое правоотношение имеет существенные отличия от других отношений, составляющих предмет гражданского и административного права. Эти отличия касаются объекта и метода правового регулирования трудовых отношений, а также принципов трудового права. Так, метод правового регулирования трудовых отношений содержит такие черты, которые свойственны ему одному. Речь идет о сочетании императивного, договорного и рекомендательного, а также централизованного и локального способов регулирования трудовых отношений.

Таким образом, представляется, что создание специализированных судов по трудовым делам позволило бы укрепить судебную систему, повысило бы качество и скорость рассмотрения дел по трудовым спорам, оздоровило бы социальный климат в стране.

* * *

Подводя итоги необходимо отметить, что за годы, прошедшие со дня принятия Концепции судебной реформы, в судебной системе России произошли существенные изменения. Как подчеркивал Уполномоченный по правам человека В.Лукин: «[Судебная система] выглядит значительно более современно, чем, скажем, пятнадцать лет назад. Все же реформа была проведена. Была провозглашена независимость судей. Были сделаны попытки наполнить эту независимость каким-то содержанием. Были введены институты, которых раньше не было: суды присяжных, мировые судьи... Все это шаги в верном направлении. Но чтобы наше государство стало в полном смысле правовым, нужны не только новые судебные структуры. Нужно еще и преодолеть определенного рода традиции.»[244]

Однако еще многое предстоит сделать. Ряд целей и задач по дальнейшему реформированию судебной системы сформулирован в Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы. Для достижения целей и решения задач, предусмотренных Программой, по мнению ее авторов, необходимо совершенствовать судоустройство путем подготовки предложений по оптимизации компетенции судов общей юрисдикции и мировых судей с учетом роста загруженности последних, упразднению и укрупнению ряда районных судов в связи с небольшим количеством дел, рассматриваемых федеральными судьями, а также путем внедрения внесудебных и досудебных способов урегулирования споров.[245]

Взаимодействие судебной системы с другими институтами в сфере правосудия

[244] В.Лукин: разрыв между бедностью и богатством – тревожный сигнал. Интервью Валерию Выжутовичу. *Российская газета* 4 апреля 2007 года

[245] Федеральная целевая программа “Развитие судебной системы России» на 2007-2011 годы, утверждена Распоряжением Правительства РФ от 4 августа 2006 года № 1082-р // Собрание законодательства РФ, 14.08.2006, № 33, ст. 3652

Авторы Концепции судебной реформы, понимая всю важность взаимодействия судебной системы с другими институтами в сфере правосудия, предложили также план реформирования прокуратуры, следственного аппарата, адвокатуры, министерства юстиции, коренные изменения в уголовно-процессуальном законодательстве (организация состязательного процесса, установление паритета между обвинением и защитой, введение более высоких стандартов для установления допустимости доказательств и судебного контроля за предварительным следствием, включая судебное санкционирование задержания, заключения под стражу и вторжения в частную жизнь). Однако далеко не все заложенные в Концепции предложения были реализованы.

Прокуратура

«В целях повышения авторитета судебной власти, авторы Концепции предусматривали расширение функций судов, закрепляя за ними право рассмотрения различного рода жалоб на неправомерные действия должностных лиц и право давать санкцию на предварительное заключение, проведение обысков и установление подслушивания. Все эти новые функции планировалось передать судам от прокуратуры, которая как институт была представлена авторами Концепции в самом неприглядном свете, в качестве инструмента исполнительной власти и естественного противника судебной власти. Занимая подобную позицию, авторы документа ратовали за лишение прокуратуры функций общего надзора, а в особенности права возбуждать расследования в отношении деятельности правительственных чиновников в отсутствие явных свидетельств имевших место правонарушений».[246]

В отличие от Конституции РСФСР 1978 года, в которой деятельности Прокуратуры РСФСР посвящалась целая глава, в новой российской Конституции правовые нормы, определяющие организацию прокуратуры, закреплены лишь в одной статье 129, помещенной в главе 7 под названием «Судебная власть». Но это не должно вводить в заблуждение и давать повод рассматривать прокуратуру как один из органов судебной власти. Единственный субъект этой власти – суд. По своему назначению, принципам организации и деятельности, формам и методам работы, Прокуратура РФ является специфическим органом государственного управления, осуществляющим функции по обеспечению законности и правопорядка.

Полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации», действующим в редакции Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации» от 18 октября 1995 года[247] с последующими изменениями и дополнениями. В Законе нашли свое отражение и развитие конституционные принципы организации прокуратуры. В соответствии с конституционным положением о том, что Прокуратура РФ составляет единую, централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору России, в разделе II Закона определены система и организация Прокуратуры.

Конституция ни в коей мере не регламентирует задачи, функции и полномочия прокуратуры, определяя лишь, что решение этих вопросов должно быть закреплено в федеральном законе. Концепция судебной реформы предлагала сузить права прокуроров

[246] См. П. Соломон «Состояние судебной реформы в современной России» // *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение* № 2(27), 1999, С. 39
[247] Собрание законодательства РФ, 1994, № 47, ст. 4472

по вызовам граждан и должностных лиц для дачи объяснений, а также возможности прокурорского вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность предприятий разных организационных форм собственности. По мнению авторов Концепции, важно признать уголовное преследование доминирующей функцией прокуратуры.

Однако, в соответствии со статьей 1 Закона о прокуратуре, прокуратура осуществляет от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов. В указанных выше целях прокуратура РФ осуществляет:

надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов;

надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Федерации, 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.

В то же время из законодательства о прокуратуре были исключены наиболее одиозные положения: надзор за общественными организациями, партиями, движениями, гражданами; надзор по усмотрению, а не по поступившим сигналам о нарушениях законности; надзор за судом в ходе осуществления правосудия и др.

Эксперты Совета Европы отметили в своем докладе, что организация и функционирование прокуратуры, в нынешнем ее виде, представляют собой препятствие на пути развития такой судебной системы, которая соответствовала бы основным принципам действительно независимого судопроизводства. В судебной системе правового государства надзор за соблюдением законности во всех областях права состоит в первую очередь в том, что каждый, кто полагает, что его права нарушены, имеет право обратиться к судье. То, что прокурор может сам обратиться в суд, если по крайней мере создается угроза общественному порядку, не вызывает возражений в принципе, однако эта роль не должна подменять права граждан обратиться к судье напрямую. Нельзя считать конструктивным такой подход, когда упор делается на прокуратуру, а не на возможность обжалования в судебном порядке в целях защиты прав и основных свобод человека неправомерных актов и действий должностных лиц. В целом, по мнению экспертов, полномочия прокуратуры приемлемы только при том условии, что строго гарантируется независимость судей, и когда исполнение ими своих обязанностей защищено от какого-либо вмешательства, то есть когда прокуратура не пытается, прямо или косвенно, подменить собой судебные органы.

По справедливому замечанию первого заместителя Председателя Верховного Суда В.И.Радченко, «прокуратура не должна выполнять функции надзора, она должна осуществлять от имени государства уголовное преследование, а также защищать его публичные интересы путем обращения в независимый суд». В этом случае, как полагает

Радченко, «30 тысяч прокуроров и их помощников без проблем могут обеспечить поддержание обвинения по всем уголовным делам, которые рассматривают 11 тысяч судей в судах первой инстанции».[248]

К сожалению, в то время как прокуроры поглощены обще надзорными проверками, мало внимания обращается на качество поднадзорного им предварительного расследования, не раскрываются многие преступления, по 60 процентам уголовных дел отсутствует государственное обвинение в суде, что вынуждает судей восполнять пробелы расследования и выполнять несвойственные им обвинительные функции.[249] Общий надзор прокуратуры также «препятствует созданию административной юстиции», предназначенной для рассмотрения в судебном порядке жалоб граждан на решения и действия органов исполнительной власти.[250] Неоднократно предпринимавшиеся попытки реформирования прокуратуры наталкивались на жесткое сопротивление как самого ведомства, так и ряда его сторонников в Правительстве и Администрации Президента, в связи с чем были обречены на поражение. Только в мае 2007 года удалось, несмотря на активное сопротивление Генпрокуратуры, провести через Государственную Думу и Совет Федерации федеральный закон о создании Следственного комитета Прокуратуры Российской Федерации и подведомственных ему структурных подразделений, однако подоплека, форма и последствия принятия данного закона таковы, что заложенная в нем здравая мысль о разделении функции надзора за следствием и собственно следственной деятельности была практически сведена на нет.

Таким образом, приходится сделать вывод о том, что сохранивший большинство советских черт институт прокуратуры во многом тормозит дальнейшее развитие судебной системы. По меткому выражению представителя Правительства РФ в высших судах, адвоката М.Барщевского: «мы живем при капитализме, но с социалистической системой правоохранительных органов, выстроенной еще Вышинским.»[251]

Адвокатура

Традиционно как проблемные, порождающие нарушения прав человека и потому нуждающиеся в глубоком реформировании, рассматривались государственные элементы правовой системы: прокуратура, органы дознания и следствия. Эти институты чаще всего становились объектами критики и разоблачений. Адвокатура, являющаяся негосударственным образованием, никогда не выделялась в этом контексте как институт, способствующий системным нарушениям и снижению эффективности судебной деятельности. Однако благодаря той роли, которую обеспечение реализации каждым гражданином права на юридическую помощь играет в сфере правосудия, любые сбои в работе адвокатуры оказывают влияние на деятельность системы в целом.

Каждый гражданин вправе рассчитывать на квалифицированную юридическую помощь (часть первая статьи 48 Конституции). Часть третья статьи 6 Европейской Конвенции о правах и основных свободах человека особо оговаривает гарантии права на юридическое представительство и юридическую помощь по уголовным делам. По делу Потримол против Франции (Potrimol v. France) Европейский Суд постановил, что «право каждого

[248] *Радченко В.* Судебную власть — в центр правовой реформы // *Российская юстиция*. 1999 № 10. С.4.
[249] См. Петрухин И. Исторический очерк деятельности прокуратуры // *Отечественные записки*. № 2(11), 2003
[250] Михайловская И. Проблемы посткоммунистической прокуратуры // *Конституционное право. Восточно-Европейское обозрение*. 1999. № 1/2. С. 73–74
[251] Выступление в программе НТВ «Воскресный вечер с Владимиром Соловьевым», эфир 8 апреля 2007 года

обвиняемого в совершении уголовного преступления на защиту адвоката, в необходимых случаях назначенного официально, является одной из фундаментальных черт справедливого судебного разбирательства»[252]. Конвенция не содержит подобных гарантий в отношении гражданских и административных дел, однако можно полагать, что в какой-то мере они содержатся в части первой статьи 6. Это право на доступ к правосудию. Так, по делу Голдер против Соединенного Королевства (Golder v. UK)[253] Европейский Суд усмотрел нарушение права на доступ к правосудию в том, что заключенному не было позволено обратиться к адвокату для подачи гражданского иска в суд.

Гарантией получения квалифицированной юридической помощи является разветвленная сеть ассоциаций юристов - адвокатов, которые осуществляют защиту и представительство по уголовным, гражданским и административным делам, дают консультации, помогают в составлении необходимых юридических документов, заключают договоры от имени своих клиентов и выполняют другие поручения правового характера. Считается, что именно в рамках профессиональной адвокатуры, где работают адвокаты, успешно сдавшие квалификационные экзамены и доказавшие право на занятие адвокатской деятельностью, оказываются наиболее квалифицированные юридические услуги. Уровень квалификации адвоката также обеспечивается высшим юридическим образованием, достаточным опытом работы и специализацией адвокатов.

Предоставление квалифицированной юридической помощи является обязанностью государства, которое, как указал Конституционный Суд в своем Постановлении от 28 января 1997 года № 2-П по делу о проверке конституционности части четвертой статьи 47 УПК РСФСР, «гарантируя право на получение именно квалифицированной юридической помощи, ... должно, во-первых, обеспечить условия, способствующие подготовке квалифицированных юристов для оказания гражданам различных видов юридической помощи, в том числе в уголовном судопроизводстве, и, во-вторых, установить с этой целью определенные профессиональные и иные квалификационные требования и критерии.»[254] В настоящее время формами адвокатских образований являются: адвокатский кабинет, коллегия адвокатов, адвокатское бюро и юридическая консультация, создаваемые на основании Федерального закона от 31 мая 2002 года «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»[255], и в установленном им порядке. В названном законе также формулируются и определенные профессиональные требования к адвокатам, призванные обеспечивать квалифицированный характер оказываемой ими юридической помощи и порядок приобретения лицом статуса адвоката.

Отделение адвокатуры от государства, придание ей статуса добровольной профессиональной ассоциации юристов, не оплачиваемой государством, но и не преследующей коммерческих целей, гарантируют независимость адвокатуры, ее способность противостоять необъективному ведению предварительного следствия и судебного разбирательства. Статус адвокатуры и эффективность ее деятельности находятся в прямой зависимости от незыблемости свободы личности, высокого статуса прав человека в стране, их реальной защиты. В этом плане адвокатура выступает как один из важных элементов обеспечения реализации субъективного права гражданина на юридическую помощь, а также на доступ к правосудию. Только независимая, со свободным выбором

[252] A 277-A para 34 (1993)
[253] A 18 (1975)
[254] Собрание законодательства РФ от 17 февраля 1997 г. № 7 ст. 871
[255] Собрание законодательства РФ, 2002 г. № 23 ст. 2102

форм своей организации и деятельности адвокатура может стать высокопрофессиональной и эффективной в вопросах защиты прав и интересов граждан и организаций.

Проект федерального закона «Об адвокатуре в Российской Федерации», внесенный Президентом Российской Федерации, был принят Государственной Думой в первом чтении еще 24 апреля 1996 года, однако 11 июня 1997 года Президент направил в Государственную Думу письмо с просьбой возвратить данный законопроект на доработку в связи с изменившейся ситуацией в стране. Поскольку возврат законопроекта внесшему его субъекту права законодательной инициативы после того, как он был принят Государственной Думой в первом чтении, противоречит Регламенту Государственной Думы, было принято решение продолжить работу по подготовке проекта ко второму чтению с учетом предложений Президента. К окончанию работы Государственной Думы второго созыва проект был подготовлен к рассмотрению во втором чтении и поставлен на заседание Государственной Думы, однако на заседании был снят с рассмотрения по просьбе Представителя Президента РФ.

Причиной длительных разногласий, долгое время не позволявших принять рассматриваемый закон, стал вопрос об организационных формах адвокатуры, вокруг которого было сломано немало копий. Все варианты проекта закона так или иначе тяготели к одной из двух основных концепций – жесткая структурированность адвокатуры, строгий корпоративный контроль за отбором адвокатов и качеством их профессиональной деятельности, либо свобода регистрации адвокатских объединений, создаваемых группами юристов, в органах власти, что дает им право защиты интересов физических юридических лиц, в том числе и в суде. Первая из названных концепций поддерживалась приверженцами так называемой «традиционной» адвокатуры, которая существует в России уже многие десятилетия и берет начало от дореволюционных Советов присяжных поверенных, а вторая – представителями «альтернативных» коллегий, возникших в девяностые годы по решению Министерства юстиции РФ в качестве эксперимента, и бурно развивавшимся в последние годы. Именно от того, какой из концепций организации адвокатуры придерживался тот или иной законопроект зависела его поддержка теми или иными силами в Государственной Думе и его дальнейшая судьба. Проект закона, принятый Государственной Думой в первом чтении в 1996 году, совершенно очевидно склонялся к первой концепции. Он предусматривал существование одной коллегии адвокатов с едиными критериями отбора, едиными практикой приема и дисциплинарной практикой. Эта коллегия должна была организовывать работу адвокатов таким образом, чтобы решать стоящие перед ними задачи. Возможность создания альтернативных адвокатских коллегий, а также лицензирование платных юридических услуг в проекте не предусматривались. Именно такая

жесткая позиция и привела в конечном итоге к возвращению его в первое чтение 12 апреля 2000 года уже в новом созыве Государственной Думы.[256]

23 мая 2001 года Президентом был внесен в Государственную Думу новый вариант проекта закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре». Данный проект закона, принятый в первом чтении в июне 2001 года, попытался в некоторой степени примирить две изложенные выше концепции, однако по вопросу о структуре и организационных формах адвокатуры остался на тех же позициях. Это связано, прежде всего, с тем, что еще в дореволюционной России организационное строение адвокатуры соответствовало округам судебных палат. Независимый, демократически избранный Совет присяжных поверенных самостоятельно осуществлял прием новых членов. После октября 1917 года адвокатура, с некоторыми изменениями, сохранила свое устройство. Как показала практика, именно такое устройство адвокатуры позволяет обеспечить преемственность и поддержание нравственных основ профессии. Более того, должное соблюдение устанавливаемых государством критериев профессионализма и квалификации адвоката возможно только при единстве адвокатской корпорации и невозможности создания альтернативных адвокатских объединений, устанавливающих свои правила приема и деятельности. В результате рассматриваемый Закон, проект которого был подготовлен в рамках того самого реформаторского «пакета Козака», был принят в изложенной редакции.

В законе определяется понятие «адвокатуры» как профессионального сообщества лиц, имеющих статус адвоката и занимающихся адвокатской деятельностью. Лицо приобретает статус адвоката на основании решения квалификационной комиссии после сдачи им квалификационного экзамена. При этом сохраняется статус адвоката у лиц, получивших его до вступления федерального закона в силу. Кроме того, в законе определены гарантии независимости адвокатов при осуществлении ими своей профессиональной деятельности и пределы их неприкосновенности, регламентированы условия приобретения, приостановления и прекращения статуса адвоката, предоставлено право адвокату осуществлять свою деятельность

[256] Подробнее о дискуссии вокруг проекта федерального закон об адвокатуре см. Г.М.Резник *Нападение на защиту (Адвокатура выжила, но сумеет ли она вернуть былые традиции?)* // Социум, 1994, № 1, С. 81-85; И.Ю.Сухарев *Каким будет новый закон об адвокатуре* // Человек и закон, 1994, № 7, С. 61-66; В.Залесский *Проект закона об адвокатуре - триумф корпоративного лоббирования* // Российская юстиция, 1995, № 5, С. 29; С.М.Юдушкин *Совершенствование законодательства о правовой помощи* // Юрист, 1996, № 10, С. 4-5; *Закон об адвокатуре*. Круглый стол журнала “Право” // Право, 1997, № 2, С. 24-31; И.Ю.Сухарев *Подготовка нового закона об адвокатуре затянулась* // Российская юстиция, 1997, № 12, С. 26-27; Г.М.Резник *Закон об адвокатуре как жертва конфликта интересов* // Российская юстиция, 1998, № 3, С. 22-25; *Каким быть закону об адвокатуре?* [По материалам заседания Совета адвокатуры] / Подготовил В.Еронин // Адвокат, 1998, № 2, С. 102-107; С.Ширинский *Нужен институт государственной адвокатуры* // Российская юстиция, 1998, № 4, С. 48

индивидуально либо в составе адвокатских бюро, расширена возможность граждан на получение бесплатной юридической помощи.

В качестве высшего органа адвокатуры в России в соответствии с законом признается Всероссийский съезд адвокатов, который избирает Федеральную палату адвокатов, представляющую собой координирующий орган. В субъектах Российской Федерации образуется только одна адвокатская палата, которая избирается высшим органом - собранием адвокатов. Создание межсубъектных и иных межтерриториальных адвокатских палат не предусматривается.

Однако принятие названного Закона не решило основных проблем функционирования адвокатуры, и, прежде всего, обеспечения доступности квалифицированной юридической помощи для населения. Руководствуясь предписаниями Закона об адвокатуре, органы государственной власти в целях обеспечения доступности для населения юридической помощи и содействия адвокатской деятельности должны обеспечивать гарантии независимости адвокатуры, осуществлять финансирование деятельности адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам Российской Федерации бесплатно в случаях, предусмотренных законодательством, и выделять при необходимости адвокатским образованиям служебные помещения, средства связи. Но на деле доступность профессиональной юридической помощи основной массе российского населения оставляет желать лучшего. Юридические услуги адвокатских образований дороги, а потому в большинстве случаев граждане и организации предпочитают обходиться своими силами при решении тех или иных юридических вопросов, не прибегая к профессиональной помощи адвокатов. Проблема заключается в том, что самим адвокатским образованиям не так-то просто снизить цены на оказываемые юридические услуги.

Не менее важной является проблема увеличения адвокатского корпуса. Как отмечал на общественных слушаниях по теме «Гражданское общество и судебная реформа», проведенных Советом при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 11-12 февраля 2005 года, адвокат И.Яртых: «Недавно мы встречались с английскими адвокатами и я запомнил такую интересную цифру – в графстве Уэльс на сегодняшний день 160 тыс. адвокатов. В Российской Федерации на 1 января 2005 года — порядка 58 тыс. адвокатов. Мы стоим только на пороге того количества адвокатов, которое необходимо сегодня нашим гражданам.»[257]

[257] Стенограмма общественных слушаний по теме "Гражданское общество и судебная реформа", проведенных Советом при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека 11-12 февраля 2005 г. http://www.neps.ru/node/1013

По мнению специалистов Всемирного банка: «Нехватка адвокатов … означает, что эффективная защита своих прав недоступна представителям бедных слоев населения в уголовных делах. Этот серьезный недостаток сохраняется, несмотря на значительный рывок вперед… В значительной мере недофинансируемые услуги защиты и ограниченный объем юридической помощи, оказываемой через региональные коллегии адвокатов, означают, что серьезное участие в построении защиты по-прежнему не отвечает требуемому уровню. Как видно из состоявшихся бесед, от новых ассоциаций адвокатов вообще не требуется предоставление бесплатных юридических услуг… Также очень ограничена информация о работе коллегии адвокатов, публикации в этой области, данные о контроле качества работы и принятии в ученики (кандидаты), об оказании бесплатных услуг ради правосудия (pro bono). Без оценки событий, происходящих на этом рынке, качества и культуры работы на нем, невозможно решить проблемы доступности юридических услуг и правосудия для населения».[258]

Служба судебных приставов

Быстрое и эффективное исполнение судебных решений является критически важным для доверия к верховенству закона и судебной власти. Исполнение судебных решений является также частью права на справедливое судебное разбирательство, которое закреплено Статьей 6 Европейской Конвенции по правам человека и связанным с ней прецедентными решениями (практикой ее применения) Европейского суда по правам человека. Если речь идет о судебных решениях против государства, то в случае, если решения против государства и его органов, вступившие в законную силу, совсем не исполняются или не исполняются в разумные сроки, это может быть признано нарушением Конвенции. Кроме того, более настойчивое исполнение решений арбитражных судов может внести существенный вклад в улучшение делового климата в России.

«Вторым пунктом умеренной программы [реформ] стало создание нового института обеспечения исполнения судебных решений - института судебных приставов. Возрождение существовавшего еще в царское время института судебных приставов было предложено в 1993 году в ответ на две насущные проблемы: низкий уровень безопасности в зданиях судов (где кражи и пожары стали слишком частым явлением) и неадекватные возможности приведения в исполнение решений суда по гражданским спорам, особенно когда дела касались недобросовестного владения и пользования собственностью. Институт судебных приставов заменил действовавший ранее институт судебных исполнителей, который, в основном, был представлен женщинами, не имеющими права ношения оружия, крайне перегруженными делами и не обеспеченными транспортными средствами для выполнения своих служебных обязанностей. Они не могли справиться со своими задачами, и в результате лишь 50% решений, принятых по коммерческим спорам (вынесенных арбитражными судами, но приводимые в исполнение судебными исполнителями общих судов) действительно исполнялись. Законопроекты о судебных приставах и о пересмотре процедур приведения в исполнение судебных решений обсуждались начиная с 1994 года,

[258] См. Waleed Malik “Looking to the Future: A Framework for Improving Institutional Effectiveness of the Judiciary”, Unpublished, World Bank Document

но лишь весной и летом 1997 года они, наконец, были приняты Думой, одобрены Советом Федерации и затем 21 июля 1997 года подписаны Президентом РФ».[259]

Однако, увы, создание указанной службы не стало решением проблемы исполнения судебных решений. Процент неисполненных в установленные законом сроки судебных решений остается достаточно высоким. Так, в целом остаток неоконченных исполнительных производств на конец 2006 года составил 6439817 производств. В 2004 году власти России обратились к Европейской Комиссии по эффективности правосудия (CEPEJ) с просьбой проанализировать проблему неисполнения судебных решений против государства и/или его органов в РФ, и сформулировать рекомендации по улучшению ситуации. Оказалось, что, по крайней мере, 50 процентов судебных решений против государства не исполняются совсем или не исполняются в разумные сроки.[260]

Представляется, что существует две центральных проблемы, которые служат препятствием для исполнения судебных решений: (a) отсутствие соответствующих процедур для своевременной и скоординированной деятельности внутри Службы судебных приставов, и (b) отсутствие координации между судебной системой и Службой при исполнении судебных решений и отчетности по предпринятым действиям.

Как отмечали специалисты Всемирного банка: «Слабая координация [между институтами] лишь усугубляет и без того большую нагрузку, испытываемую судами, и ухудшает положение с задержками в разрешении споров и исполнении судебных решений. Неэффективная координация между судами и, к примеру, Министерством внутренних дел, по обеспечению явки подсудимых и свидетелей в суд, зачастую оборачивается переносом слушаний по делу. Другой сферой, вызывающей обеспокоенность с точки зрения межинституциональной координации и непосредственно оказывающей воздействие на работу всей судебной системы, является служба судебных приставов, находящаяся в ведении Министерства юстиции. Ввиду того, что исполнение всех судебных решений (судов общей юрисдикции и арбитражных судов) зависит от этой службы, граждане нередко разочаровываются из-за случающихся сильных задержек во времени по исполнению решений и винят в этом всю систему в целом за слабое производство и обеспечение правосудия. С точки зрения, как пользователей, так и самой судебной системы, работа судебных приставов является одним из наиболее узких мест в повышении эффективности правосудия».[261]

Не менее серьезной остается ситуация и с деятельностью судебных приставов по обеспечению надлежащего порядка в зданиях судов. Как отмечалось в Постановлении Совета судей «О ходе исполнения Федерального закона «О судебных приставах»: «Ни в одном из 89 субъектов Российской Федерации задачи, определенные статьи 11 Закона «О судебных приставах», надлежащим образом в судах не исполняются. Судебных приставов нет в большинстве судов. Наблюдается устойчивая тенденция к тому, что даже имеющаяся численность систематически сокращается. Делается это в одностороннем порядке, без учета интересов судов. Судебные приставы несут службу формально, контроль на предмет

[259] См. П. Соломон «Состояние судебной реформы в современной России» // *Конституционное право: Восточноевропейское обозрение* № 2(27), 1999, С 41

[260] См. Heers Mireille et al. *Examination of Problems related to the Execution of Decisions by National Civil Courts against the State and its Entities in the Russian Federation.* European Commission for the Efficiency of Justice, Strasbourg, 2005.

[261] См. Waleed Malik "Looking to the Future: A Framework for Improving Institutional Effectiveness of the Judiciary", Unpublished, World Bank Document

предотвращения фактов проноса в суды холодного и огнестрельного оружия, взрывчатых веществ фактически не осуществляется. Отсутствуют согласованные с судами планы действий в экстремальных ситуациях. Определения о принудительных приводах часто не исполняются. Составленные при этом рапорты носят формальный характер, в ряде случаев они попросту - фиктивны. Ситуация с принудительными приводами умышленно доведена до абсурда. Суды должны направлять определения об этом в службу судебных приставов за несколько дней до начала судебного заседания. При этом игнорируется тот факт, что суды сами получают эту информацию только в начале судебных заседаний, т.е. тогда, когда возникает необходимость в оперативной доставке уклоняющихся лиц. Нередко органы юстиции имеющуюся штатную численность судебных приставов используют в качестве водителей, приставов - исполнителей, для охраны своих помещений, создания подразделений по розыску должников и т.п. Все обращения судейского сообщества в Министерство юстиции Российской Федерации с требованиями улучшить работу судебных приставов не дали результатов. Ситуация с правопорядком в судах лишь ухудшилась. Только за текущий год зафиксировано более 50 противоправных действий в отношении судей, работников аппаратов судов и управлений Судебного департамента. Не уменьшается число неисполненных определений о приводах, что влечет отложение дел, нарушение процессуальных сроков.»[262] Таким образом, деятельность Федеральной службы судебной приставов нуждается в существенной модернизации.

* * *

Для исправления сложившейся ситуации, а также в целях дальнейшего развития судебной системы РФ хотелось бы сделать следующие рекомендации:

1) Необходимо ликвидировать или по крайней мере минимизировать способность других ветвей власти оказывать финансовое влияние на судебную власть путем манипуляций с бюджетными средствами. Один из вариантов решения этой проблемы может быть заимствован из опыта США: следует определить бюджет судебной системы как фиксированный процент от государственного бюджета, представлять бюджет на одобрение парламенту с минимальным распределением средств по конкретным статьям расходов, предоставлять возможность свободной переброски средств между статьями. В России установлено, что сокращение объема финансирования судебной системы в период исполнения бюджета запрещено, но, тем не менее, существует возможность «договариваться» по статьям расходов до принятия Парламентом закона о бюджете. Высшие суды и Судебный департамент вынуждены вступать в переговоры с Министерством финансов и Министерством экономического развития, а затем с бюджетным комитетом Государственной Думы по каждой бюджетной статье, что, несомненно, создает возможность влияния. Фиксированный процент бюджета, ежегодно выделяемый судам, способен ликвидировать такую возможность. Проблемой

[262] Постановление Совета судей Российской Федерации от 20 апреля 2001 г. № 54 «О ходе исполнения Федерального закона «О судебных приставах» http://www.supcourt.ru/oss_detale.php?id=396

также является и нынешнее недостаточное финансирование судов. Оно должны быть достаточно высоким, чтобы ликвидировать возможность существования любых дополнительных льгот;

2) Необходимо принять федеральные конституционные законы, закрепляющие как уже существующие структуры подсистем судебной власти (о судах общей юрисдикции), так и новые специализированные институты (административные суды, ювенальные суды);

3) Представляется крайне необходимым пересмотреть подходы к территориальному положению судов общей юрисдикции, а также разработать научно обоснованные нормы нагрузки судей, на основании которых устанавливать их штатную численность;

4) Следует в кратчайшие сроки решить вопросы о реформировании института прокуратуры и освободить прокуратуру от функций дублирующих полномочия суда и препятствующих дальнейшему демократическому развитию судебной системы;

5) Требуют незамедлительного урегулирования порядок и размеры оплаты государством труда адвоката, оказывающего юридическую помощь бесплатно для граждан в случаях, предусмотренных законом;

6) Необходимо разработать набор реализуемых показателей и сбор базовых данных с тем, чтобы отслеживать деятельность Службы судебных приставов (a) по регионам и (b) по судебным приставам в пределах регионов, а также привлечь помощь академических учреждений, аналитических центров и региональных властей для проведения независимого мониторинга работы Службы судебных приставов на региональном уровне с использованием вышеупомянутых показателей и выработки рекомендаций по улучшению этой работы.

В.И. Анишина

Конституционный Суд Российской Федерации: факторы, снижающие степень независимости

1.

Конституционное судопроизводство в Российской Федерации – самый молодой вид судебной деятельности. С введением именно этой формы судопроизводства связывается возможность выстраивания реальной системы сдержек и противовесов в деятельности различных ветвей государственной власти. Поэтому **особую значимость приобретает фактор самостоятельности и независимости этого института судебной власти** в системе разделения власти.

В действующей Конституции России характеристика Конституционного Суда Российской Федерации как органа государственной власти отсутствует, лишь в ряде статей, где перечислены высшие судебные инстанции, Конституционный Суд стоит на первом месте. Отказ от характеристики Конституционного Суда в России как органа по защите конституционного строя объясняется, скорее, политическими мотивами, определяемыми предшествующей деятельностью Конституционного Суда на самых ранних этапах его становления.

Как и иные институты государственной власти, Конституционный Суд развивался сообразно исторически складывавшейся политической и экономической обстановке начала 90-х годов прошлого столетия, когда происходили масштабные перемены основных устоев устройства общества и государства. Социалистическая система хозяйства с плановой экономикой практически в одночасье была ликвидирована и провозглашено построение рыночной экономики, а советская система организации власти была заменена системой, построенной на основе принципа разделения власти, предполагающим самостоятельность

органов, входящих в каждую из ветвей власти. В таких условиях ни один институт власти и управления обществом не мог функционировать стабильно и продуктивно, поскольку в полной мере были изменены принципы организации и реализации государственно управленческой функции в целом, изменялся и материальный базис общественных отношений.

Становление новой системы управления обществом не могло пройти бесконфликтно, поскольку на период начала реформ функционировала прежняя, весьма укорененная в обществе и имеющая семидесятилетние традиции и опыт система осуществления власти, соответственно, реально властвовали и её носители – представители действующих органов государственной власти. Одновременно в политическую и правовую систему были введены новые, весьма активно настроенные структуры – Президент СССР и Президент РСФСР и формируемые ими органы исполнительной власти. Каждый из названных органов обладал конституционными полномочиями в сфере управления, однако, целевые установки институтов советского образца и нового, реформационного толка были кардинально различны и не могли быть реализованы в одном политическом и правовом пространстве. Неизбежность конфликтов вызвала к жизни потребность в «третьей силе». В соответствии с традиционной теорией разделения власти таким арбитром мог быть только суд.

Судебная система РСФСР функционировала в русле общего социалистического устройства государства с советской системой управления, к тому же ориентированной на партийно-бюрократические силы и идеологические ценности прежнего периода. Поэтому реформационные институты предприняли все усилия для того, чтобы институт контрольного характера, правомочный признавать недействительными нормативные решения властных органов государства, не перешел «в лоно» существовавшей судебной системы. По сути **создание абсолютно нового, структурно и функционально обособленного, действующего на основе права (а не идеологических догм) органа в большей мере было необходимо сторонникам изменения общественных отношений и государственного устройства**, поскольку в таком случае создаваемый орган не был «отягощен» советско-партийной наследственностью.

Таким органом и призван был стать **Конституционный Суд РСФСР**, положения о создании которого были внесены в Конституцию РСФСР 1978 года в мае 1991 года. В такой ситуации Конституционный Суд должен был быть довольно «сильным» с позиций его статуса институтом с тем, чтобы его решения могли легитимно «нейтрализовать» законы и иные нормативные акты, не соответствующие тем кардинальным изменениям, которые вносились в действовавшую Конституцию. С другой стороны, существовала

опасность, что такой орган (с легитимными источниками собственно конституционного происхождения) может занять позицию иной политической направленности и не стать реальным «помощником» в окончательном сломе советской системы управления. Поэтому для власти исключительно важно было сохранить «механизмы влияния» на вновь созданный орган, что весьма успешно было сделано посредством выведения материальных гарантий функционирования суда и гарантий статуса судей в систему подзаконного регулирования (указами Президента и даже постановлениями Правительства). Этот «синдром контроля» оказался весьма живучим и до настоящего времени самостоятельный и независимый орган конституционного контроля, федеральный орган судебной власти государства во многом не имеет собственных конституционных (или хотя бы законодательно закрепленных) источников финансового и материально-технического обеспечения, чем кардинально отличается от органов законодательной и исполнительной власти. Итак, само создание в России Конституционного Суда было вызвано жесткой потребностью в контрольном механизме за действиями властей, которые в период «революционного» реформирования российской государственности сами не имели четкого представления о надлежащем процедурном и материальном воплощении тех или иных форм государственного управления обществом. Итак, в мае 1991года в Конституцию РСФСР была включена норма об учреждении Конституционного Суда: «Конституционный Суд РСФСР является высшим судебным органом конституционного контроля в РСФСР, осуществляющим судебную власть в форме конституционного судопроизводства». Статус и полномочия его были регламентированы Законом РСФСР от 24 мая 1991 г.[263].

Конституционный Суд начал свою деятельность с рассмотрения дел отнюдь не политической значимости – о проверке конституционности правоприменительной практики расторжения трудового договора с лицами, достигшими пенсионного возраста; о проверке конституционности правоприменительной практики восстановления на работе, сложившейся при применении ч. 4 ст. 90 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о труде, ч. 5 ст. 211 КЗоТ РСФСР и других аналогичных вопросов. Такая практика в период революционных преобразований, естественно, не могла удовлетворить ни одну из сторон все очевиднее складывавшейся конфликтной ситуации. 21 апреля 1992 г. в названный Закон о Конституционном Суде были внесены дополнения, в соответствии с которыми Конституционный Суд РСФСР квалифицирован как высший орган судебной власти по защите конституционного строя. И это в дальнейшем во многом предопределило

[263] Ведомости СНД и ВС РСФСР.1991. № 30. Ст.1017.

политический характер его деятельности в период становления института конституционного судопроизводства в России.

На фоне противоречивого конституционного регулирования полномочий высших органов государственной власти, многочисленных изменений и дополнений текста еще действовавшей Конституции РСФСР 1978 г., Конституционный Суд вынужден был стать одним из политических институтов. Однако поставленные перед ним задачи «защиты конституционного строя» реализовать в правовом ключе было фактически невозможно, вследствие неопределенности и противоречивости самих характеристик этого строя: в действовавшей Конституции были закреплены абсолютно противоречивые принципы организации государства – от всевластия Советов до разделения властей, от унитарного порядка построения отношений между центром и регионами до принципа федерализма и самоопределения наций.

Политизация деятельности Конституционного Суда была связана и с тем, что законодательно ему было предоставлено право по своей инициативе принимать к своему рассмотрению вопросы о конституционности тех или иных нормативно-правовых актов. Конституционный Суд все больше втягивался и в осуществление посреднической роли в остром политическом конфликте между Президентом и законодательной властью. Так, на седьмом Съезде народных депутатов РФ, было принято постановление Съезда от 10 декабря 1992 г. «О предложениях Конституционного Суда Российской Федерации»[264]. Конституционный Суд, истолковав данное постановление в смысле ч. 1 ст. 80 Закона о Конституционном Суде РФ, признал, что Съезд правомерно включил Суд в разрешение конфликта.

Все судьи Конституционного Суда одобрительно отнеслись к проявлению миротворческой функции в сложной политической обстановке. Однако последствия такой, совершенно не свойственной институту судебной власти функции, не замедлили сказаться: Конституционный Суд уже не смог сойти с пути политизации, что повлекло отход от процедурной формы деятельности ради скоропалительного и довольно селективного реагирования на те или иные нормативные акты или даже на чисто политические акции. Наиболее яркий пример – реакция Конституционного Суда на обращение Президента Российской Федерации к народу по телевидению 20 марта 1993 г. Суд по собственной инициативе начал рассмотрение вопроса об основаниях для отрешения Президента от должности и подтвердил их наличие. Правда, данное решение Конституционного Суда так и не обрело силы юридического документа. Оно было принято с грубыми нарушениями

[264] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 51. Ст.3011.

процедуры, не содержало мотивировки и не появилось как официально провозглашенное решение Суда. Четверо из тринадцати судей письменно изложили особое мнение по данному делу, а в последующем пятеро отказались от участия в рассмотрении ходатайств, связанных с политической конфронтацией. Фактически это парализовало работу Конституционного Суда и создало серьезнейшую угрозу для функционирования судебного конституционного контроля в целом.

5 октября 1993 г., т.е. на следующий день после подавления вооруженного мятежа, Суд заявил, что в сложившейся ситуации он не считает возможным осуществлять проверку конституционности нормативных правовых актов и международных договоров, а ряд судей Конституционного Суда заявили о своем отказе участвовать в совещаниях (заседаниях) Суда впредь до принятия новой Конституции и начала работы Федерального Собрания, т.е. до реализации Указа Президента от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации».

Данная кризисная политическая и конституционно-правовая ситуация привела к изданию Президентом 7 октября 1993 г. Указа № 1612 «О Конституционном Суде Российской Федерации», в котором была дана остро критическая оценка деятельности Конституционного Суда. В этом Указе содержались следующие положения: «Констатировать невозможность деятельности Конституционного Суда Российской Федерации в неполном составе и не созывать его заседания до принятия новой Конституции Российской Федерации».

Этот Указ не соответствовал Закону о Конституционном Суде, в котором вообще отсутствовали нормы о приостановлении или прекращении деятельности Суда. Однако Указ начал действовать, и деятельность Суда была приостановлена и возобновлена только в начале 1994 года. Понятно, что решения и действия Президента осенью 1993 года нельзя рассматривать с позиций правовой системы, ликвидируемой в ходе революционного перехода. Сама ситуация революционного перехода экстраординарна с точки зрения правовой системы, действующей в обычных условиях. Поэтому и решения Президента в период, начиная с 21 сентября 1993 г., необходимо оценивать только с более широких позиций "право – неправо". Можно, конечно, и по другому оценивать в тот период действия и решения Президента , безусловно, противоречившие и Конституции РСФСР (РФ) 1978 года с многочисленными изменениями и дополнениями, и многим основанным на ней законам. Оценивать, полагаясь, в частности, на формулу, выдвинутую в свое время Ф.Лассалем, который писал, что «право должно бы предшествовать силе, но в действительности сила всегда предшествует праву и до тех пор предшествует ему, пока

право с своей стороны не наберет достаточно силы, чтобы сломить силу бесправия»[265]. Но такая оценка будет неверной. Разумеется, сила была применена, но применена, как ни покажется это спорным и странным, не перед правом, не вне права, а исключительно с намерением утвердить право.

Однако, как бы ни оценивать президентские действия и решения того периода, они существенно повлияли на дальнейшую судьбу и характер деятельности Конституционного Суда. И судьи, и общество увидели и поняли, что в моменты резкого политического столкновения у Суда нет средств адекватной конституционной защиты. И это также стало одним из факторов, определяющих некоторую (иногда и высокую) степень вынужденной лояльности наиболее сильному (в самых различных смыслах этого слова) институту.

Вместе с названными положениями, Указ от 7 октября 1993 г. содержал положения о необходимости разработки самим Конституционным Судом концепции организационно-правовых форм осуществления конституционного правосудия в России, не исключая и идеи создания вместо Конституционного Суда Конституционной коллегии (палаты) в составе Верховного Суда России. Кстати, как говорят эксперты, работавшие в то время в Администрации Президента России, такое поручение было связано не столько с доверием Президента к конституционным судьям, сколько с принятой «концепцией Конституционный Суд продолжает работу, но до определенного времени не рассматривает дела. Так вот, чтобы был предмет для «продолжения работы», появилось такое поручение/предложение судьям.

И действительно, судьи Конституционного Суда приняли самое активное участие в разработке нового закона о нем. Однако они не согласились со сценарием фактической ликвидации Конституционного Суда путем передачи его в состав Верховного Суда.

Некоторые эксперты считают, что развития событий, поставивших под угрозу само существование конституционного контроля в России, можно было избежать. Так, профессор Б.С.Эбзеев полагает, что просто в иной интерпретации нуждалась ч. 3 ст. 80 прежнего Закона о Конституционном Суде, в которой сказано о том, что Суд может пользоваться правами, предоставленными ему нормативными актами государственных органов Российской Федерации и республик в её составе, если они не противоречат его юридической природе, задачам и предназначению в качестве высшего органа судебной власти, осуществляющего конституционный контроль в Российской Федерации. Представляется, отмечает Б.С. Эбзеев, что данное положение могло и должно было быть истолковано несколько уже его буквального смысла, поскольку в абз. 4 ст. 165[1]

[265] *Лассаль Ф.* Сила и право (Открытое письмо редактору «Реформы») // Сочинения в двух томах. Т.2. – С.-Петербург, 1905. С.54.

Конституции Российской Федерации 1978 года говорилось о рассмотрении иных дел, если это предусмотрено законами и не противоречит его юридической природе. В Конституции, таким образом, речь шла, во-первых, не о пользовании правами, а о рассмотрении дел; во-вторых, не о любых нормативных актах, а о законах, и в данном случае неосновательно расширительное толкование термина «закон» в смысле всякого нормативного акта. По существу, норма «старого» Закона о Конституционном Суде и норма прежней Конституции вступили в коллизию, которая должна была разрешиться на основе ст. 184 действовавшего в тот период Основного закона: «Все законы и иные акты государственных органов Российской Федерации издаются на основе и в соответствии с Конституцией Российской Федерации»[266].

В ходе разработки и обсуждения проекта новой Конституции высказывались различные мнения по вопросу о статусе и полномочиях Конституционного Суда. Принятая норма ввела новый подход, установив основы статуса Суда- и его полномочия, включая вопросы юридической силы его решений. Кроме того, правовая регламентация деятельности Конституционного Суда должна осуществляться путем принятия федерального конституционного закона. Органические законы до принятия Конституции 1993 года не были известны российскому законодательству. Уже по этому основанию еще действовавший Закон РСФСР от 12 июля 1991 года в целом противоречил новой Конституции как по форме, так и по содержанию, а потому не мог применяться в соответствии с п. 2 Раздела второго действующей Конституции «Заключительные и переходные положения». Однако Президент издал указ об объявлении этого закона в ряду других недействительным как противоречащего вновь принятой Конституции РФ, чем взял на себя не свойственную ему роль подтверждения действия конституционных норм.

Представляется, что все изложенные обстоятельства короткой, но бурной истории создания в России института конституционного контроля (конституционной юстиции) явились весьма значимым травмирующим фактором для этого нового института. И это обстоятельство не могло не сказаться в дальнейшем на организации и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, а также на позиции иных органов государственной власти по отношению к Суду.

2.

[266] См.: *Эбзеев Б.С.* Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. – М.,2005. С.532.

Основная угроза самостоятельности и независимости Конституционного Суда РФ, о которой высказывается публично и его Председатель, и судьи, – это возможность практически произвольного изменения Федерального конституционного закона о Конституционном Суде, причем в сторону урезания его полномочий, изменения статуса вплоть до приостановления или прекращения деятельности в случае «излишней активности», которая не входит в представления иных ветвей власти о месте и роли Конституционного Суда Российской Федерации в политической системе.

Это подтверждается примерами из практики. Такова, в частности, законодательная инициатива Президента России об изменении места нахождения Конституционного Суда Российской Федерации, получившая резкую негативную оценку в кругах юридической общественности. Несмотря на отсутствие сколь-нибудь обоснованной аргументации, эта инициатива была облечена в законодательную форму и в настоящее время идет процесс исполнения этого решения. Оно нанесло весьма серьезный удар не только по престижу самого Конституционного Суда – который выглядел в этой ситуации совершенно беспомощно. Данное решение еще и показало, что конституционное положение о самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10) нарушается «политическими» институтами без всяких конституционно-правовых (не говоря уже об иных) последствий.

Президент Российской Федерации выдвинул спорную и непопулярную в юридических кругах идею, а законодательный орган послушно придал ей легальную форму. Но насколько конституционна сама поправка к федеральному конституционному Закону – такой вопрос формально никто не поставил. Тем более, юридически сделано все не вполне корректно: внеся поправку в ст. 115 Закона о Конституционном Суде, т.е. решив, что самостоятельный орган судебной власти – Конституционный Суд – не должен находиться в столице государства, где установлено место пребывания всех государственных органов федеральной власти, законодатель пренебрег другим Законом – Законом о столице Российской Федерации, который продолжает действовать в этой части без изменения. Но самое главное, повторим, внесенные изменения отнюдь соответствуют принципу самостоятельности и независимости судебной власти. Таким образом, мы вновь видим волевые, мало мотивированные действия и решения других структур власти (Президент, законодатель) в отношении важного вопроса деятельности Конституционного Суда РФ и полное отсутствие адекватных средств «конституционной защиты» у самого Суда.

3.

А теперь рассмотрим факторы, влияющие на степень независимости Конституционного Суда и его судей, по разным сегментам правового статуса.

Финансовое и материально-техническое обеспечение Конституционного Суда и конституционных судей

Самостоятельность и независимость Конституционного Суда является главным принципом его организации и функционирования. Конституционный Суд никому не подотчетен и не подконтролен. Как требует того конституционная формула, он должен быть независим в организационном, финансовом и материально-техническом отношении от любых других государственных органов.

В целом все это закреплено законодательно и вроде бы обеспечивается определенным комплексом средств и мер государственного гарантирования. Однако выстраивание системы гарантий во многом не соответствует принципу самостоятельности Конституционного Суда РФ. Эта проблема не только юридического, но и социального, политического, экономического характера. В целом, система гарантий независимости Суда вызывает массу вопросов.

В соответствии со ст. 7 ФКЗ о Конституционном Суде последний независим в организационном, **финансовом и материально-техническом** отношениях. Финансирование Конституционного Суда РФ производится за счет федерального бюджета и обеспечивает возможность независимого конституционного судопроизводства в полном объеме. В федеральном бюджете ежегодно предусматриваются отдельной статьей необходимые средства, которыми Конституционный Суд РФ распоряжается самостоятельно. Смета расходов Конституционного Суда Российской Федерации не может быть уменьшена по сравнению с предыдущим финансовым годом (очевидно, что здесь требуется поправка на учет инфляции, роста цен).

Провозгласив названные гарантии, законодатель оставил весьма серьезную брешь в вопросе реального подкрепления данного положения нормами, содержащими конкретный перечень имущества и средств, закрепляемых как материальную основу самостоятельности и независимости Конституционного Суда Российской Федерации. Тем самым Суд в реальной жизни оказывается зависимым от Президента РФ. Так, названные положения Закона конкретизируются Указом Президента от 7 февраля 2000 г. «Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по предоставлению государственных социальных гарантий судьям Конституционного Суда Российской Федерации и членам их семей»[267], согласно которому объем расходов на содержание Суда

[267] СЗ РФ. 2000. № 7. Ст.795.

при разработке проекта федерального бюджета на соответствующий год определяется Правительством РФ по согласованию с Председателем Конституционного Суда. При этом юридическая сила этого согласования остается неизвестной, т.е. непонятно, как поступать в случае, если Председатель Конституционного Суда не принимает предложения Правительства. Такое положение вещей (решение вопросов финансирования и обеспечения Конституционного Суда Российской Федерации посредством подзаконных актов, которые могут быть изменены, отменены по решению органа, их издавшего) во многом связано с позицией законодательной власти, фактически не пожелавшей признать Конституционный Суд частью равной себе и самостоятельной ветви власти.

В свое время при обсуждении проекта Федерального конституционного закона о Конституционном Суде депутаты Государственной Думы усмотрели в открытом законодательном закреплении гарантий нормальной деятельности Конституционного Суда некие «привилегии невиданного размера»; к тому же пресса и некоторые представители юридической общественности восприняли эту идею с возмущением и представили эту часть проекта как одну из главных целей разработки нового закона о Конституционном Суде[268]. Очевидно, что в период становления нового формата российской государственности ни общество, ни законодательная власть не были готовы к восприятию идеи самостоятельной судебной власти и Конституционного Суда как одного из высших федеральных органов этой власти в реальном, в том числе материальном её подтверждении.

Исключение названных гарантий стало одним из условий принятия Закона парламентом. В данном случае законодатель даже не сообразовал свое решение с нормами Конституции и действовавшими в тот период Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации». В результате целый раздел законопроекта о финансовом и материальном обеспечении Конституционного Суда Российской Федерации, его судей, работников аппарата был исключен из окончательной редакции закона, многие нормы об обеспечении независимости Конституционного Суда были сглажены обтекаемыми формулировками и выведены на подзаконный уровень.

Такое выведение чрезвычайно опасно для Конституционного Суда, т.к. подзаконные акты достаточно легко изменяются, что можно использовать как рычаг для оказания давления на судей. Судьи при таком способе регулирования вопросов их материального и социального обеспечения поставлены в положение людей, не смеющих обидеть «благодетеля».

---

[268] См., например: *Пашин С.* Конституционный Суд в новой редакции // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1994, .№ 2. С.27.

В литературе отмечается, что факторы продвижения и развития независимого и самостоятельного конституционного правосудия в России нередко парализуются и иными значимыми обстоятельствами, к числу которых относят наследие тоталитарного прошлого, его стереотипы, новые негативные явления, вызванные всеобъемлющем кризисом и теми потрясениями, которые выпали на долю России в последнее десятилетие прошлого века[269].

а) Порядок формирования Конституционного Суда

Согласно п. «е» ст. 83 Конституции Российской Федерации 1993 года, судьи Конституционного Суда назначаются Советом Федерации по представлению Президента, а в соответствии со ст. 9 Закона о Конституционном Суде предложения о кандидатах на должности конституционных судей могут вноситься Президенту членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, а также законодательными (представительными) органами субъектов Федерации, высшими судебными органами и федеральными юридическими ведомствами, всероссийскими юридическими сообществами, юридическими научными и учебными заведениями. Сам Конституционный Суд лишен каких-либо правомочий в вопросах подбора кадров. Единственным позитивным изменением законодательства в сфере кадровой самостоятельности этого органа можно считать то обстоятельство, что Конституционный Суд самостоятельно (а не парламент, как это было ранее) устанавливает численность своего аппарата, осуществляет информационное и кадровое обеспечение своей деятельности.

В то же время и норма Закона о предложениях Президенту кандидатур для представления на должности конституционных судей весьма неконкретна

Во-первых, она не имеет императивного характера, и на практике Президент представляет кандидатуры, исходя из своих собственных соображений (точнее, эти соображения представляют ему отдельные фигуры в его Администрации, не исключено, что и кто-то иной). Этому способствует и то обстоятельство, что даже законодательно не гарантируется прозрачность данного этапа процедуры. Подбор кадров и назначение судей Конституционного Суда происходит в непубличной процедуре, без возможностей участия в том числе юридической общественности и органов судейского сообщества.

Во-вторых, для процедуры отбора кандидатов на должности судей Конституционного Суда отсутствуют: конкурсный порядок и заключение Конституционного Суда по кандидатуре, представляемой Президентом РФ в Совет Федерации.

---

[269] *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно- конституционное право и процесс. - М.,2005

В-третьих, решение Президента о представлении Совету Федерации той или иной кандидатуры или, наоборот, о непредставлении ничем не мотивируется и не обосновывается.

Кадровые решения в отношении кандидатов на должности конституционных судей в последние годы подтверждают сказанное: эти должности заняли люди, имена которых ничего не говорят юридической общественности. Назначение малоизвестных юристов не только сказывается на качестве деятельности Конституционного Суда, но и является фактором, повышающим зависимость этого органа от политических позиций. С другой стороны, вероятность того, что известный юрист будет в гораздо большей степени дорожить своей репутацией и будет «менее покладист» в оценке конституционности, резко возрастает, поскольку можно предположить отсутствие у них необходимых убежденности в правоте своих воззрений, да и самих аргументированных воззрений на тот или иной правовой вопрос, которые обычно как раз и становятся основой возникновения профессионального авторитета того или иного юриста. В литературе высказываются мнения о том, что целесообразно было бы изменить –существующий способ формирования Конституционного Суда РФ в соответствии с принципом разделения власти, а именно: при наличии вакансии в Конституционном Суде Совету Федерации представляют по одному кандидату Президент, Государственная Дума и Верховный Суд совместно с Высшим Арбитражным Судом (этот вопрос они могут решать на совместном пленарном заседании) с учетом мнения органов судейского сообщества, либо сами органы судейского сообщества в лице Съезда судей России. Если никто из представленных кандидатов не будет назначен Советом Федерации на должность судьи, то процедура представления новых кандидатов повторяется. Правда для этого придется изменить федеральную Конституцию, что в ближайшее время представляется малореальным, тем более, если поправки коснутся только этого вопроса.

Более продуктивным было бы изменение Закона- о Конституционном Суде. В частности, можно было бы закрепить обязательность объявления публичного конкурса на замещение должности судьи Конституционного Суда с опубликованием не только объявления о нем, но и данных об участвующих в нем кандидатах и о решении конкурсной комиссии, которая была бы вправе предоставлять свои итоговые решения как рекомендации Президенту для принятия решения о представлении конкретной кандидатуры Совету Федерации.

Действующая процедура принесения присяги вновь назначенного судьи Конституционного Суда Российской Федерации- также не вполне согласуется с принципом самостоятельности судебной власти и независимости Конституционного Суда как органа

государственной власти. Постановлением Совета Федерации от 25 октября 1994 года «О порядке приведения к присяге судей Конституционного Суда Российской Федерации» (инкорпорированным в Регламент Совета Федерации) установлено, что Председатель Совета Федерации в порядке, установленном Советом Федерации, приводит к присяге лицо, назначенное на должность судьи Конституционного Суда. Однако даже судьи самого низового звена российской судебной системы приносят присягу перед своими коллегами – членами судейского сообщества, а не перед органом представительной (законодательной) власти. Логически правильно было бы приводить к присяге вновь назначенного судью Конституционного Суда перед действующими судьями Конституционного Суда в торжественной обстановке с приглашением конституционных судей в отставке и представителей Президента Совета Федерации, Государственной Думы и Правительства в Конституционном Суде.

б) Гарантии и сроки полномочий конституционных судей

Независимость и самостоятельность деятельности государственного органа обычно связана определенными стандартами деятельности носителя власти, осуществляющего властные действия или иным образом влияющего на содержание и характер деятельности самого органа государственной власти. В органах судебной власти это выражено особенно ярко и, хотя Конституционный Суд осуществляет свою деятельность исключительно в коллегиальном составе, т.е. исключается принятие решения отдельным судьей от имени всего Суда, характер деятельности отдельных судей существенно сказывается как на имидже суда, так и иногда на самих решениях, их восприятии в обществе, юридических кругах.

Независимость судьи Конституционного Суда установлена как конституционный принцип Закона о Конституционном Суде ст. 13 определяет, что независимость судьи Конституционного Суда обеспечивается его несменяемостью, неприкосновенностью, равенством прав судей, установленными названным Федеральным конституционным законом порядком приостановления и прекращения полномочий судьи, правом на отставку, обязательностью установленной процедуры конституционного судопроизводства, запретом какого бы то ни было вмешательства в судебную деятельность, предоставлением судье материального и социального обеспечения, соответствующих его высокому статусу.

Гарантией независимости судьи Конституционного Суда выступает и положение о том, что он не может быть привлечен к юридической ответственности за мнение,

высказанное им при разрешении дел в Конституционном Суде, за принятое конституционным судом решение.

Материальные гарантии независимости судьи Конституционного Суда, связанные с оплатой его труда, предоставлением ежегодного отпуска, социальным обеспечением, обеспечением жильем, социально-бытовым обслуживанием, обязательным государственным страхованием жизни и здоровья судьи, а также принадлежащей ему и членам его семьи собственности, соответствуют гарантиям, предусмотренным законодательством Российской Федерации для судей иных федеральных судов.

В случае, если другими правовыми актами для судей Конституционного Суда предусмотрены иные нормы, повышающие уровень их правовой защиты, материального и социального обеспечения, применяются положения этих актов. Денежное содержание судьи не может быть уменьшено в течение времени пребывания его в должности.

Судье Конституционного Суда предоставляется ежегодный оплачиваемый отпуск 48 рабочих дней. Он имеет право бесплатного проезда в пределах России на всех видах общественного транспорта(кроме такси), а также другие преимущества и льготы.

Приведенные положения практически исчерпывают весь законодательный объем регламентации гарантий судьи Конституционного Суда. Для сравнения можно отметить, что названные вопросы в регулировании правового положения носителей законодательной власти заняли в законодательстве объем, превышающий примерно в 100 раз. Это связано не столько с более широким перечнем гарантий, сколько с детальностью их регламентирования и соответствующих процедур.

Федеральный закон о статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы от 8 мая 1994 года (т.е. принятый фактически одновременно с Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде) содержит 47 статей, объем каждой из которых в значительной мере превышает весь объем гарантий судей Конституционного Суда. Нормы Закона о статусе депутата столь детально и подробно регулируют все аспекты обеспечения его независимой и самостоятельной деятельности, что никаких подзаконных актов Президента РФ и Правительства РФ принимать не требуется, а объем их финансирования не нужно согласовывать с Председателем Государственной Думы или Совета Федерации.

Таким образом, в отличие от федеральных парламентариев, **гарантии судей Конституционного Суда** впрямую зависят от подзаконных актов Президента и Правительства.

Указами Президента судьям присваивается высший квалификационный класс, с чем связано установление 30-процентной надбавки к должностному окладу. К должностному

окладу предусмотрены также доплаты за выслугу лет, за ученую степень или ученое звание, за почетное звание «Заслуженный юрист Российской Федерации» и др. Повышенное материальное содержание конституционных судей осуществляется за счет разного рода льгот, надбавок, компенсаций и проч., а не за счет высокого уровня самого материального (денежного) содержания. Такая система льгот и надбавок, как правило, опять-таки вводится по решению исполнительной власти или главы государства (Указами Президента и постановлениями Правительства), что не создает надлежащей стабильности в гарантиях независимости судей и может быть косвенно использовано как средство воздействия на позиции судей.

В подтверждение приведем перечень таких актов:

- Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 2 декабря 1991 года «Об обеспечении деятельности судей Конституционного суда РСФСР»[270];
- Указы Президента РФ от 31 июля 1992 года и от 27 февраля 1995 года «О присвоении высшего квалификационного класса судьям Конституционного Суда Российской Федерации»[271];
- Указ Президента РФ от 14 сентября 1995 года «О мерах по обеспечению материальных гарантий независимости судей Конституционного Суда Российской Федерации»[272];
- Указ Президента РФ от 15 сентября 1995 года «Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Российской Федерации»[273];
- Указ Президента РФ от 7 февраля 2000 года «Об обеспечении деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и о предоставлении государственных социальных гарантий судьям Конституционного Суда Российской Федерации и членам их семей» в ред. от 24 июня 2002 года[274];
- Постановление Правительства РФ от 27 апреля 1995 года № 425[275] «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям Конституционного Суда Российской Федерации, пребывающим в отставке» в ред. Постановления Правительства от 6 марта 1996 года № 246[276].

---

[270] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.1991. №50. Ст.1757.
[271] Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1992. №5. Ст.258; СЗ РФ 1995.№10.Ст.867.
[272] СЗ РФ.1995. №38. Ст.3668.
[273] СЗ РФ.1995. №38. Ст.3670.
[274] СЗ РФ.2000. №7. Ст.795; 2002. №26. Ст.2568.
[275] СЗ РФ 1995. №18.Ст.1685.
[276] СЗ РФ. 1996. №12. Ст.1127.

Как видим, практически все материальные и социальные гарантии судьям Конституционного Суда устанавливаются подзаконными актами – Указами Президента, а судьям в отставке – Правительством. Причем очевидна и явная нестабильность этого регулирования, постоянно изменяемого и дополняемого в зависимости от различного рода политических и иных факторов, в том числе, могущих влиять на независимость судей при рассмотрении конкретных дел. Так, Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 2 декабря 1991 года во многих параметрах приравняло обеспечение судьи Конституционного Суда к уровню народного депутата. Мы не можем утверждать о прямой причинности, но факт остается фактом: позиция Конституционного Суда в политическом конфликте (1992-93 гг.), в основном, состояла в поддержке действий законодательного органа.

На реализацию принципа независимости судей Конституционного Суда Российской Федерации также влияет ещё один фактор – **присвоение государственных наград и почетных званий**, с наличием некоторых из которых также связаны ежемесячные денежные надбавки и надбавки к пожизненному денежному содержанию для судей, пребывающих в отставке[277].

Право Президента присуждать эти награды неоспоримо, однако, в отношении носителей власти высшего федерального уровня это полномочие должно применяться с соблюдением особых гарантий. Избирательный подход в области награждения и присуждения почетного звания – при полной закрытости процедуры – нельзя расценивать иначе, как одно из средств косвенного воздействия на судей в целях достижения управляемости их профессионального поведения, отмечают эксперты. С тем, чтобы исключить такую форму воздействия на судей Конституционного Суда, Н.В.Витрук, в частности, предлагает один из двух способов решения этой проблемы: либо полный отказ от практики вручения государственных наград судьям в период осуществления ими полномочий, либо предоставление равноценных наград всем судьям, уходящим в отставку, и присуждение почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации» лицу при назначении его судьей Конституционного Суда ибо сам факт такого назначения свидетельствует о высочайшем профессионализме и признании заслуг лица в научной и практической юридической деятельности. Отказ же действующему судье или судье, уходящему в отставку, вышеназванного почетного звания (такой факт имел место), нельзя расценивать иначе как попытку воздействия на судью или оказание давления в связи с его деятельностью в должности судьи Конституционного Суда.

---

[277] *Витрук Н.В.* Указ соч. С.223.

В соответствии с Федеральным Законом от 27 мая 1996 года «О государственной охране»[278] **государственная охрана** предоставляется председателю Конституционного Суда в течение срока его полномочий (ст.8), а другим судьям Конституционного Суда – при необходимости, исходя из характера и реальности угрозы их безопасности на основании распоряжения Президента по представлению Председателя Суда (статьи 9 и 10). Такой механизм предоставления данной гарантии также не соответствует принципу самостоятельности, независимости и равенства сторон, если за конкретным, однократным применением гарантированной Законом меры защиты судьи необходимо обращаться к Президенту (и такие случаи, по сведениям экспертов, работавших в Администрации Президента РФ, были), т.е. для действия нормы закона об охране судьи требуется распоряжение главы государства, а если это защита, угроза которой возникла в связи с неправомерными действиями властей (к примеру, силовое препятствие проходу в здание суда или выселение из него), то судья, скорее всего, не получит гарантии такой защиты.

Кроме того, Закон о государственной охране по ряду параметров, касающихся государственной охраны судей, отличается от Федерального закона от 20 апреля 1995 года «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»[279] (ч.1 ст.5) и Закона РФ от 26 июня 1992 года «О статусе судей в Российской Федерации» в ред. Закона от 21 июня 1995 года[280] (п.2 ст.9), что заметно снижает уровень обеспечения личной безопасности судьи, защиты членов его семьи, имущества, как это предусмотрено Федеральным конституционным законом о Конституционном Суде.

Ещё один нормативный рычаг воздействия на судей Конституционного Суда связан с введением **дисциплинарной ответственности судей**. Это было произведено 15 декабря 2001 года, когда в статью 15 Закона о Конституционном Суде были введены положения о дисциплинарной ответственности судей. Положение о возможности прекращения полномочий судьи Конституционного Суда в качестве санкции за дисциплинарный проступок существенно отличает его правовой статус от статуса парламентария: депутатский иммунитет вообще не предполагает какой-либо ответственности. А вот судью можно отрешить от должности, к примеру, за совершение поступка, порочащего честь и достоинство судьи (п.6 ст.18), за неучастие в заседаниях Конституционного Суда или за уклонение от голосования свыше двух раз подряд без уважительной причины. А в Законе о

[278] СЗ РФ. 1996. №22. Ст. 2594.
[279] СЗ РФ.1995. №17. Ст.1455.
[280] СЗ РФ. 1995. №26. Ст.2399.

статусе депутата участие в заседании палаты и голосование закреплено как право депутата, а не его обязанность.

Ситуация, когда законодательная власть по собственному усмотрению решает вопросы о статусе без учета принципа самостоятельности и равенства ветвей власти, существенно нарушает принцип независимости судей.

Законодательное регулирование **сроков полномочий** судей Конституционного Суда также свидетельствует об ущемлении принципа независимости конституционных судей, поскольку такое регулирование неоднократно подвергалось изменению.

В настоящее время, в соответствии с изменениями, внесенными 5 апреля 2005 года, сроки полномочий судей не ограничены определенным сроком, предельный возраст пребывания в должности судьи определен в 70 лет. Интересно, однако, что истинной подоплекой таких поправок было стремление «выдавить» из состава Суда некоторых судей, проявлявших «излишнюю самостоятельность». Заметим при этом, что ни для Президента, ни для членов законодательного органа такие требования (предельного возраста) не устанавливаются. Это является еще одним фактором дисбаланса в определении статуса судьи Конституционного Суда. Судья Конституционного Суда, достигший предельного возраста пребывания в должности судьи, продолжает исполнять обязанности судьи до принятия итогового решения по делу, начатому с его участием или до назначения на должность нового судьи (ст.12). В деятельности Конституционного Суда были случаи длительного пребывания судей в своей должности (в том числе более года) после истечения срока их полномочий, что негативно воспринималось общественностью и самим Конституционным Судом, ибо свидетельствовало об искусственности таких ситуаций.

Принцип несменяемости судьи выступает одной из основных гарантий в обеспечении независимости судьи как носителя власти. Как отмечено, весьма показательна ситуация с изменением сроков полномочий судей Конституционного Суда.

Закон 12 июля-1991 года закрепил, что судьи Конституционного Суда несменяемы и могут осуществлять свои полномочия до достижения 65-летнего возраста (ст.15) (срок полномочий 13 судей, назначенных в 1991-1992 гг. являлся неограниченным). Полномочия всех назначенных в тот период судей были сохранены после прекращения действия Закона 1991 года в связи с принятием новой Конституции.

Федеральный конституционный закон о Конституционном Суде ограничил срок полномочий судей Конституционного Суда 12 годами с запретом повторного назначения судьи на должность (ст.12) и установлением предельного возраста пребывания в должности судьи - 70 лет. При обсуждении проекта нового Закона высказывалось мнение,

что ограничение срока полномочий противоречит конституционным принципам независимости и несменяемости судей. Однако, как мы уже отмечали, политический консенсус, обеспечивший принятие Закона квалифицированным большинством голосов в парламенте, был достигнут именно на этой основе. То есть, законодатель жестко стоял на позиции, в частности, ограничения сроков полномочий судьи.

Дальнейшее изменение регулирования данного вопроса в соответствии с новой редакцией ст.12, было введено Законом от 8 февраля 2001 года, когда срок полномочий судей был увеличен с 12 до 15 лет и устранен 70-летний предельный возраст их пребывания в должности.

Возрастной предел был восстановлен Законом от 15декабря 2001 года и должен был вновь действовать с 1января 2004 года.

Вся история с регулированием сроков полномочий конституционных судей свидетельствует о том, что законодатель может как угодно распорядиться статусом судей, по своей воле оставляя их в судейской должности и не вводя при этом пожизненного назначения, и, таким образом, считает себя вправе каждый раз возвращаться к решению вопроса о продлении полномочий действующего судейского корпуса.

Кроме того, сам факт неоднократного инициирования законодательных процедур и изменения статуса судей Конституционного Суда по срокам их пребывания в должности свидетельствует об отсутствии какой-либо стабильности в решении этого вопроса, «нормативная активность» явно отражая соотношение сил в парламенте, подчеркивает отсутствие каких-либо механизмов «сдерживания» данной активности со стороны Конституционного Суда как самостоятельного и независимого органа государственной власти, каковым он является в соответствии со статьей 10 Конституции.

Отметим, что практически волеизъявление законодателя (а в некоторых случаях волеизъявление субъекта, имеющего право законодательной инициативы и обеспеченного политическим большинством в действующем составе парламента) в решении вопросов, касающихся непосредственно организации и деятельности такого самостоятельного органа государственной власти как Конституционный Суд, этот орган при действующей законотворческой процедуре, никак не может повлиять.

Неприкосновенность конституционного судьи

Судейский иммунитет (неприкосновенность) является одной из основных гарантий независимости судей, необходимой для отправления правосудия в точном соответствии с законом и недопущения какого-либо давления на судью с целью повлиять на его позицию при рассмотрении им дел. И вот, с декабря 2001 года начала действовать иная редакция

статьи 15 Закона о Конституционном Суде. Для более четкого понимания внесенных изменений составим следующую сравнительную таблицу, идя по тексту действующей и отмененной редакций статьи 15. При этом надо учитывать, что гарантии неприкосновенности судей Конституционного Суда теперь закреплены в общем Законе о статусе судей.

Таблица.

Сравнение гарантий неприкосновенности конституционных судей и видов ответственности, к которым может быть привлечен конституционный судья до 15.12.2001 г. и после 15.12.2001 г.

До 15.12.2001 г.	**После 15.12.2001 г.**
Судья не может быть привлечен к **уголовной** ответственности без **согласия КС**	Решение по вопросу **о возбуждении уголовного дела** в отношении судьи КС либо о привлечении его в качестве обвиняемого по другому уголовному делу принимается **Генеральным прокурором** -на основании **заключения судебной коллегии** в составе трех судей Верховного Суда -о наличии в действиях судьи признаков преступления и с **согласия КС**
Судья КС не может быть привлечен к **административной** ответственности, налагаемой в судебном порядке, без **согласия КС**	Решение по вопросу о привлечении судьи КС к **административной** ответственности принимается **судебной коллегией** в составе трех судей Верховного Суда - по представлению **Генерального прокурора -**
Судья КС не может быть **задержан**, за исключением случаев задержания на месте преступления	
Судья КС не может быть **арестован**, за исключением случаев задержания на месте преступления	
Судья КС не может быть **подвергнут обыску**, за исключением случаев задержания на месте преступления	
Судья КС не может быть **подвергнут личному досмотру**, за исключением случаев, когда это предусмотрено федеральным законом для обеспечения безопасности других людей	Норма сохранена в Законе о статусе
Судья КС-, личность которого не могла быть известна в момент задержания, по выяснении его личности **подлежит немедленному освобождению**	Норма сохранена в Законе о статусе
Должностное лицо, произведшее задержание судьи КС - на месте преступления, немедленно уведомляет об этом КС -, который **в течение двадцати четырех часов должен принять решение о даче согласия** на дальнейшее применение этой процессуальной меры или об отказе в даче согласия	Отсутствует

Судья КС - не может быть привлечен к какой-либо ответственности, в том числе и по истечении срока его полномочий, **за мнение, выраженное им в заседании -**, а также **за принятое КС -решение**	Судья КС - не может быть привлечен к какой-либо ответственности, в том числе после прекращения его полномочий, за мнение, выраженное им при рассмотрении дела в КС -, **если только вступившим в законную силу приговором суда не будет установлена виновность данного судьи в преступном злоупотреблении своими полномочиями.**
Отсутствует	За совершение **дисциплинарного проступка** (нарушение норм настоящего Федерального конституционного закона, федерального закона о статусе судей, а также положений кодекса судейской этики, утверждаемого Всероссийским съездом судей) на судью КС- по КС-- может быть наложено дисциплинарное взыскание в виде: предупреждения; прекращения полномочий судьи.
Отсутствует	Осуществление в отношении конституционного судьи **оперативно-розыскных мероприятий, а также следственных действий** (если в отношении судьи не возбуждено уголовное дело либо он не привлечен в качестве обвиняемого по уголовному делу), связанных с ограничением его гражданских прав либо с нарушением его неприкосновенности, допускается не иначе как на основании решения, принимаемого судебной коллегией в составе трех судей Верховного Суда -

Как видно из материалов Таблицы, в целом степень иммунитета конституционных судей снижается.

Во-первых, полномочия органов судейского сообщества в качестве гарантий неприкосновенности ограничиваются тем, что вышестоящим судебным инстанциям передается право давать заключения о наличии в действиях судьи признаков состава преступления, что является предпосылкой согласия судейского сообщества на возбуждение уголовного дела против судьи Генеральным прокурором. В отношении судей Конституционного Суда, УПК РФ предусмотрел также в качестве необходимой предпосылки получение согласия на возбуждение дела как Верховного, так и Конституционного судов. Не говоря уже о подтвержденной решениями Конституционного Суда неконституционности возложения на суды функции возбуждения уголовных дел, это нововведение, при котором именно суд должен подтверждать основания для возбуждения дела, выхолащивает конституционный смысл института неприкосновенности судей и ущемляет их независимость, отмечают эксперты[281].

[281] Судебная власть/ Под ред. И.Л. Петрухина. С.330-331.

Во-вторых, статус судьи Конституционного Суда существенно снижен тем, что нормы о получении согласия на возбуждение в отношении него уголовного дела, а также его арест либо проведение в отношении него таких мер, как обыск, выемка, прослушивание телефонных переговоров, включены в статьи 448, 450 УПК РФ. Прежде такие ограничения неприкосновенности регулировались самим Федеральным конституционным законом. Форма федерального конституционного закона была признана обязательной для решения всех этих вопросов (ст.128 Конституции). Перенесение статусных гарантий неприкосновенности судей Конституционного Суда в обычные федеральные законы – УПК и Закон о статусе судей – само по себе означает снижение уровня гарантий, поскольку изменения этих законов в сравнении с федеральными конституционными законами происходит в облегченном порядке.

В-третьих, законодательство, регулирующее статус судей Конституционного Суда, ранее не знало понятия «дисциплинарная ответственность». Прямо скажем, это понятие некорректно звучит и для судей судов общей юрисдикции, тем более для конституционных судей. Мы здесь не говорим уже о том, что основания для дисциплинарной ответственности судей предусмотрены такие широкие, что судью можно досрочно лишить полномочий практически за любое публичной высказывание. И такие факты, правда, пока только в отношении – судей судов общей и арбитражной юрисдикции, весьма многочисленны.

Приостановление и прекращение полномочий судьи

Основания прекращения полномочий судей Конституционного Суда перечислены в статье 18 Закона о Конституционном Суде и в основном соответствуют требованиям гарантированности независимости судьи –этого Суда. Однако некоторые нормы не обеспечены надлежащим механизмом применения и поэтому представляют потенциальную опасность для сохранения. Так, прекращение полномочий судьи Конституционного Суда в связи с совершением поступка, порочащего честь и достоинство судьи производится Советом Федерации по представлению Конституционного Суда (§ 56 Регламента Конституционного Суда), а прекращение полномочий по основаниям, предусмотренным пп.7 и 8 ст.18 Закона о Конституционном Суде (продолжение судьей, несмотря на предупреждение со стороны Суда, занятий или совершения действий, не совместимых с его должностью и неучастие судьи в заседаниях Конституционного Суда или уклонение его от голосования свыше двух раз подряд без уважительных причин) производится самим

Судом: в §§ 57 и 58 Регламента установлено, что Суд в пленарном заседании прекращает полномочия судьи и официально уведомляет Президента РФ и Совет Федерации об открытии вакансии.

Эти нормы противоречивы и недостаточны для соблюдения необходимых гарантий при их применении в отношении таких должностных лиц как судьи Конституционного Суда.

Во-первых, самим фактом наличия таких оснований прекращения полномочий судьи Конституционного Суда нарушается принцип равенства и паритетности ветвей власти, поскольку аналогичных оснований для прекращения полномочий носителей законодательной власти не предусмотрено.

Во-вторых, не предусмотрено никаких процессуальных гарантий статуса судьи Конституционного Суда: ни в Законе, ни в Регламенте не предусмотрены порядок фиксации дисциплинарного проступка, инициирования его производства в Конституционном Суде, процедуры принятия решения (к примеру, возможность судьи знакомиться со всеми материалами дела, порядок обжалования таких действий и решений судьей, в отношении которого возбуждено такое производство). Это потенциально создает возможность использования данных процедур для отрешения от должности судей Конституционного Суда без предоставления необходимых гарантий.

Одной из гарантий независимости судьи является его **право на отставку**. На судью, пребывающего в отставке, распространяются положения законодательства о материальных и социальных гарантиях судьи. При этом, вопросы, касающиеся различных аспектов статуса судьи, пребывающего в отставке, в особенности вопросы социального и иного обслуживания, законодательно не урегулированы, что ведет к снижению гарантий его социально-правового статуса, что влияет и на гарантии независимости Конституционного Суда и действующих судей. Так, порядок и основания назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания устанавливается Правительством по представлению Конституционного Суда. Это и сделано Постановлением Правительства РФ от 27 апреля 1995 года №425[282] «Об утверждении Положения о порядке назначения и выплаты ежемесячного пожизненного содержания судьям Конституционного Суда Российской Федерации, пребывающим в отставке» в редакции Постановления от 6 марта-1996 года №246[283]. Совершенно очевидно, однако, что такие вопросы должны решаться законом, а не подзаконным актом. Неустойчивость материальных гарантий статуса судьи Конституционного Суда в отставке, его незащищенность от произвольного изменения

[282] СЗ РФ 1995. №18.Ст.1685.
[283] СЗ РФ. 1996. №12. Ст.1127

Правительством своего постановления представляется серьезным фактором возможного воздействия на действующих судей (в определенных ситуациях необходимо лишь намекнуть, что эти положения готовятся к пересмотру).

Юридическая сила- решений Конституционного Суда и механизм их исполнения как критерий независимости

В последние годы Конституционный Суд принимает массу решений не только в форме постановлений, но и в форме определений «с положительным содержанием». Однако, в отличие от постановлений эти решения далеко не однозначно воспринимаются не только в правовой доктрине, но и другими участниками государственно-правовых отношений: законодателем, исполнителем и судами.

Определения в большинстве своем игнорируются как законодателем, так и правоприменительной практикой, прежде всего, практикой различных органов исполнительной власти, для которой, к сожалению, по-прежнему значимым фактором принятия конкретного административного решения (к примеру, о назначении пенсии), является не решение Конституционного Суда, а инструктивное письмо по порядку его применения. Необходимо нормативное решение этих вопросов, наилучшей формой которого мог бы стать закон об исполнении решений Конституционного Суда, о котором в различной степенью активности речь идет фактически в начала самой деятельности Конституционного Суда. Некоторые проблемы решаются – к примеру законодательное «внедрение» постановлений Суда (пересмотр парламентом актов, признанных Судом неконституционными), но определения в большей своей массе не получают такого разрешения. Однако они также являются решениями Конституционного Суда, в которых высказано его мнение о конституционности (неконституционности) действующих норм. – Неисполнение их напрямую влияет на независимость и самостоятельность Суда, его реального властного потенциала в системе разделения власти. Если решения Конституционного Суда не исполняются, вопреки его выводам о неконституционности тех или иных положений законодательство продолжает действовать, это означает по сути, что этот Суд не обладает реальной возможностью воздействия на общественные отношения, на правовую реальность в стране. Он всего лишь фикция либеральной Конституции 1993 года.

Органы исполнительной власти, призванные исполнять законодательные предписания должны выполнять также аналогичную работу в отношении решений Конституционного Суда в том числе в форме систематизации и реализации

соответствующих правовых механизмов. В настоящее время эта функция зачастую ограничивается опубликованием постановлений и некоторых определений Конституционного Суда (в которых имеется соответствующее указание самого Суда) и соответствующими указаниями в тексте закона при повторном его опубликовании (о признании норм не соответствующими Конституции РФ с указанием конкретного акта Конституционного Суда). Необходима же целенаправленная деятельность по систематизации правовых позиций Конституционного Суда по тем или иным вопросам для законодателя и правоприменителей, например в форме опубликования специальных бюллетеней.

В.А. Кряжков

Региональная конституционная юстиция

1.

Конституционные (уставные) суды субъектов РФ согласно Федеральному конституционному закону от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»[284] являются частью судебной системы Российской Федерации (ч. 2 ст. 4). При этом они определяются как суды субъектов Федерации, каждый из которых самостоятельно решает вопрос об их создании (ч. 4 ст. 4, ч. 2 ст. 17, ч. 1 ст. 27).

Всего конституционных/уставных судов в настоящее время насчитывается 16. Первый подобный суд был образован в декабре 1991 г. в Дагестане. В настоящее время, кроме названного суда, такие суды функционируют еще в 15 субъектах Российской Федерации – в Адыгее (с 1997 г.), Башкортостане (с 1996 г.), Бурятии (с 1995 г.), Кабардино-Балкарии (с 1993 г.), Карелии (с 1994 г.), Коми (с 1994 г.), Марий Эл (с 1998 г.), Саха (Якутии) (с 1992 г.), Северной Осетии – Алании (с 2002 г.), Татарстане (с 2000 г.), Тыве (с 2003 г.), Чечне (с 2006 г.), Калининградской области (с 2003 г.), Свердловской области (с 2000 г.) и Санкт-Петербурге (с 2000 г.).

Определенную готовность к формированию данных судов проявляют еще 39 субъектов Федерации, поскольку их основные законы предусматривают такое создание. Это:

- республики – Алтай, Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Хакасия, Удмуртия;
- края – Краснодарский, Красноярский и Приморский;
- области – Московская, Ленинградская, Амурская, Архангельская, Белгородская, Воронежская, Иркутская, Калужская, Камчатская, Кемеровская, Кировская, Курганская, Магаданская, Мурманская, Нижегородская, Новосибирская, Оренбургская, Орловская, Пермская, Самарская, Сахалинская, Смоленская, Тверская, Тульская, Тюменская, Читинская;
- Еврейская автономная область;
- автономные округа – Ненецкий, Ханты-Мансийский, Ямало-Ненецкий;
- город Москва.

Некоторые из названных субъектов (Ингушетия, Карачаево-Черкесия, Москва, Московская, Курганская, Самарская и Тюменская области,

[284] СЗ РФ. 1997, № 1. Ст. 1.

Красноярский край и Ханты-Мансийский автономный округ) уже приняли законы об этих судах.

Появление конституционных/уставных судов на уровне субъектов Российской Федерации логично. Каждый из этих субъектов согласно Конституции России должен отвечать требованиям демократического правового государства. Атрибутами субъектов РФ являются конституция (устав) и законодательство (ч. 2 ст. 5), собственные органы государственной власти, функционирующие на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10, ч. 2 ст. 11); на субъекты РФ возлагается обязанность совместно с Российской Федерацией обеспечивать конституционность в России, защищать права и свободы человека и гражданина (пп.«а», «б» ч. 1 ст. 72). В этих образованиях, так же как и в федеральном масштабе, существуют проблемы, связанные с удержанием законодательной и исполнительной властей в границах конституции/устава, неизбежны специфические (конституционные/уставные) споры между органами государственной власти, между последними и органами местного самоуправления, между данными органами и гражданами по поводу нарушения их прав и свобод.

Создание региональных (конституционных/уставных) судов согласуется с положением Конституции России о том, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 118). Воплощением конституционной формы судопроизводства на федеральном уровне является Конституционный Суд РФ, а на уровне субъекта Федерации – соответствующий конституционный/уставный суд, наличие которого хотя прямо и не предусмотрено федеральной Конституцией, но и не исключается ею. Сложившийся подход имеет историко-правовое обоснование: участники Конституционного совещания (1993), не отвергая идею региональных конституционных судов, исходили из того, что их образование должно регулироваться не Конституцией РФ, а самими субъектами Федерации[285].

Таким образом, конституционные/уставные суды, главное назначение которых служить конституции/уставу субъекта Федерации, обеспечивать реальное разделение властей, защищать конституционный порядок,

[285] *Митюков М.А., Барнашов А.М.* Очерки конституционного правосудия. Сравнительно-правовое исследование законодательства и судебной практики. Томск, 1999. С. 281.

объективно обусловлены особой сферой государственно-правовых отношений, вписываются в государственно-правовую действительность субъектов РФ и воплощают в себе конституционно допускаемое осуществление судебной власти в форме конституционного судопроизводства на уровне данных субъектов.

Ценность конституционных/уставных судов[286], если конкретизировать вышесказанное, заключается в том, что они:

- развивают идею специализированного, в частности конституционного, судопроизводства в России как основу эффективности и качества последнего, органично дополняют и усиливают деятельность Конституционного Суда РФ и при соответствующем правовом регулировании могут его разгрузить;
- своим существованием демонстрируют, что субъект Федерации, его власть следуют нормам демократии, считая возможным оспаривание своих актов (в том числе гражданами, их объединениями и членами парламента, находящимися в меньшинстве) и подчинение решениям суда;
- свидетельствуют о том, что субъекты Федерации уважительно относятся к своим конституциям/уставам и органы власти намерены соблюдать их установления;
- придают устойчивость региональным основным законам, превращают их в действующее, реальное право;
- гармонизируют региональное законодательство, согласовывая его с требованиями конституций/уставов субъектов Федерации, а также снимают противоречия между данным и федеральным законодательством;
- входят в систему федеральных и региональных институтов защиты прав и свобод граждан;
- способствуют реализации принципа разделения властей на уровне субъектов Федерации, придают целостность и завершенность их государственности;

[286] Конституционное право субъектов Российской Федерации. М., 2002. С. 492 - 494; *Гаврюсов Ю.В.* Проблемы становления конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации. Сыктывкар, 2005. С. 66 - 76; *Петренко Д.С.* Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации (современные правовые проблемы и перспективы). М., 2007. С. 46 - 53.

- отражают самостоятельность субъектов Федерации, являясь в современных условиях одной из немногих автономных структур, через которые возможно отстаивание принципа децентрализации государственной власти по вертикали, привнесение в региональную политику специфики и защита обоснованного регионального интереса;
- становятся аналитическими, методическими и научными центрами практики и теории регионального конституционализма, участвуют в формировании конституционной культуры и правосознания.

2.

Соответствует ли деятельность конституционных/уставных судов субъектов Федерации названным ценностям? В целом статистические данные, представленные в таблицах 1 и 2, подтверждают позитивное значение данных судов[287].

[287] Это выявлялось и в более ранних исследованиях (*Кряжков В.А.* Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М., 1999. С. 97 - 112).

Таблица 1. Типы обращений, рассмотренных в заседаниях конституционных/уставных судов субъектов Российской Федерации *(по состоянию на 1 января 2007 г.)*

Субъект Российской Федерации	Субъекты обращений										Оспариваемые акты							Затрагиваемые в обращениях вопросы			
	Гражданин	Объединение граждан	Парламент	Депутаты парламента	Высшие должн. лица	Правительство	Орган МСУ	Прокуратура	Суд	Иные субъекты	Закон	Постановление парламента	Акт высшего должн. лица	Акт правительства	Устав муниц. образ.	Акт органа МСУ	Иные акты	Права граждан, объединений	Деятельность органов государственной власти	Деятельность органов МСУ	Иные
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Республика Адыгея	13	10	6	8	5	3	12	9	–	–	24	5	11	4	3	4	5	17	22	14	13
Республика Башкортостан	35	2	10	2	1	1	3	2	1	–	24	4	3	5	–	14	–	33	11	5	–
Республика Бурятия	33	3	–	2	20	6	3	13	–	–	26	14	3	4	–	6	–	17	11	4	49
Республика Дагестан*	4	3	–	8	2	–	2	–	–	–	9	1	–	6	1	–	–	7	4	2	6
Кабардино-Балкарская Республика**	19	4	30	–	–	–	12	5	–	–	5	–	–	6	–	1	–	23	36	12	3
Республика Карелия	59	17	5	23	6	4	10	9	4	–	100	9	6	15	–	15	–	58	16	12	56
Республика Коми	103	9	–	3	4	–	6	1	2	1	39	5	21	7	1	22	7	77	6	11	26
Республика Марий Эл	8	1	1	3	2	2	4	1	–	–	16	–	1	3	–	–	–	11	4	3	2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
Республика Саха (Якутия)	37	6	1	67	11	1	15	5	6	3	34	17	17	15	3	8	7	30	29	25	45
Республика Северная Осетия – Алания	32	2	–	–	–	–	1	–	–	–	11	–	–	9	–	9	2	27	2	3	4
Республика Татарстан	35	2	–	8	–	2	–	–	1	2	11	–	1	16	–	3	–	36	5	–	6
Республика Тыва	–	1	6	–	7	1	1	–	–	–	1	–	–	1	1	–	–	1	14	1	–
Калининградская область	16	6	–	7	1	–	5	–	–	–	9	1	–	–	5	17	–	30	2	1	3
Санкт-Петербург	24	–	1	30	5	–	32	–	–	–	28	1	6	14	1	3	–	20	28	14	8
Свердловская область	69	12	–	11	–	3	3	4	1	2	19	3	2	23	6	42	–	64	12	21	11
ИТОГО	**487**	**78**	**60**	**172**	**64**	**23**	**109**	**49**	**15**	**8**	**356**	**60**	**71**	**128**	**21**	**144**	**21**	**451**	**202**	**128**	**232**

* В период с 2002 по 2006 г. обращения в заседаниях суда не рассматривались.
** В 2006 г. обращения в заседаниях суда не рассматривались.

Таблица 2. **Решения, принятые конституционными/уставными судами субъектов Российской Федерации**
(по состоянию на 1 января 2007 г.)

Субъект Российской Федерации	Период работы с момента первого решения (лет/г.)	Принято постановлений					Принято определений		Послания суда	Особые мнения судей
		Всего	В среднем за год работы	О толковании конституции / устава	О проверке нормативно-правового акта		Всего	В среднем за год работы		
					Всего	Признаны не соответствующими конституции/уставу				
Республика Адыгея	9	34	3,7	5	29	17	31	3,4	4	4
Республика Башкортостан	10	28	2,8	7	21	21	29	2,9	1	-
Республика Бурятия	12	30	2,5	1	29	20	49	4	3	1
Республика Дагестан	15	18	1,2	1	17	8	19	1,3	13	2
Кабардино-Балкарская республика	13	16	1,2	4	12	5	23	1,8	-	-
Республика Карелия	12	91	7,6	-	91	53	50	4,2	12	8
Республика Коми	12	58	4,8	3	55	25	44	3,7	Закон не предусматривает	16
Республика Марий Эл	8	9	1,1	-	9	5	13	1,6	-	-
Республика Саха (Якутия)	15	111	7,4	43	68	37	38	2,5	6	12
Республика Северная Осетия – Алания	5	20	4	3	17	13	14	2,8	4	1
Республика Татарстан	6	22	3,7	6	16	3	64	10,7	1	2
Республика Тыва	3	13	4,3	12	1	0	1	0,3	-	-

Калининградская область	4	14	3,5	2	12	6	124	31	-	3
Санкт-Петербург	7	37	5,3	14	23	15	121	12,3	-	20
Свердловская область	9	53	5,9	4	49	32	63	7	-	3
ИТОГО		**554**	**3,9**	**105**	**449**	**260**	**683**	**6**	**44**	**71**

Таким образом, конституционные/уставные суды:

- обретают образ структур, в которых чаще всего стремятся найти защиту граждане и их объединения (обращения, исходящие от них, составляют 53% от общего числа рассмотренных судами); органы местного самоуправления (10,2%); депутаты, находящиеся в меньшинстве или в оппозиции (16,2%); органы государственной власти также пытаются через эти суды разрешать свои споры с муниципальными органами (14% обращений);
- решают задачи, связанные с единообразным пониманием и применением основных законов субъектов Федерации, – об этом свидетельствуют постановления судов (19% от их общего числа) о толковании соответствующих конституций/уставов;
- удерживают региональное нормотворчество в рамках конституционных/уставных требований. При этом объектом проверки судов становятся различные нормативные правовые акты, среди которых преобладают законы (44% от общего числа актов, обозначенных в обращениях), акты органов исполнительной власти (23%) и органов местного самоуправления (21%). Более чем в половине случаев (58%) данными судами принимались решения о несоответствии проверяемых актов конституции / уставу субъекта Федерации;
- функционируют как демократические и открытые органы публичной власти, что подтверждают особые мнения судей, послания судов (практикуются почти в половине из них), научно-консультативные советы (созданы при 7 судах), выпускаемые судами информационные бюллетени (Карелия, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Калининградская и Свердловская области, Санкт-Петербург), размещение информации о деятельности судов и принятых решениях на собственных сайтах (Карелия, Татарстан, Калининградская и Свердловская области), совмещение судьями своей работы с преподаванием в вузах (это делает 56% от их числа).

При таких характеристиках деятельности конституционных/уставных судов можно было бы ожидать, что их создание станет делом быстрым и повсеместным. Вместе с тем обнаруживаются иные тенденции[288]. В частности, за 16 лет с момента появления первого такого суда их было образовано только 16, в том числе 7 из них в период с 1991 по 1996 г. (до официальной легализации данных судов) и 9 – с 1997 по 2006 г. (т.е. в период действия Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», нормативно допускающего их существование). За это время были упразднены Конституционный суд Мордовии (1994), проработавший несколько месяцев, и Уставная палата Иркутской области (1998), достаточно успешно функционировавшая более двух лет. Наблюдается массовое и долго длящееся неисполнение положений конституций/уставов о создании данных судов в тех субъектах, которые юридически признали их необходимость; более того, Иркутская область отменила закон об уставном суде (2006), а Курганская и Тюменская области приостановили действие подобных законов.

3.

Инертность в вопросе формирования конституционных/уставных судов обусловлена рядом причин. Среди них можно назвать следующие.

3.1. Социально-психологические

Относительная молодость региональной государственности и новизна института конституционной юстиции сами по себе порождают недоверие. Для многих еще не вполне ясно, как данные суды могут быть встроены в систему власти субъектов РФ и что от таких судов можно ожидать.

На активность по созданию конституционных/уставных судов, возможно, оказывает влияние и то, как работают уже существующие в других субъектах Федерации подобные суды. В частности, кого-то может насторожить низкая востребованность данных судов, поскольку в некоторых субъектах Федерации принятые решения исчисляются единицами, а кого-то –

[288] См.: *Митюков М.А.* Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции (опыт социологического осмысления) // Дайджест оперативной информации. Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. М., 2007. № 4. С.113 - 127.

выборочная востребованность. Например, в республиках Северного Кавказа органы государственной власти либо не имеют конституционных споров, либо, если они возникают, то, видимо, улаживаются иными, внесудебными, способами; в Бурятии же Конституционный суд за время своей работы рассмотрел 26 обращений высшего должностного лица и правительства, тогда как от парламента они вообще не поступали. Суды порой не воспринимаются как органы, способные объективно разрешить дело (видимо, неслучайно, например, законодатели Тывы через газету обратились за помощью к Президенту РФ, а не в Конституционный суд Республики[289]). Бывает и так, что суды начинают подменять законодателя, расширительно интерпретируя статусные нормы о себе (подобное имело место в Санкт-Петербурге, где Уставный суд несколько произвольно истолковал объем своей компетенции и срок полномочий судей, чем вызвал напряженность в отношениях с региональными органами власти).

3.2. Политические

Этот тип причин можно подразделить на следующие:

- отсутствие у региональных элит необходимой политической культуры, понимания демократических ценностей. Естественно, что в их миропонимание конституционные/уставные суды не вписываются, ибо властвующие структуры на местах часто не заинтересованы в изменении сложившегося баланса сил и дополнительных «контролерах»;
- трансформация региональной государственной власти в результате последних преобразований. Доминирующее значение теперь обрели органы исполнительной власти, а разделение властей, по сути, стало во многом условным, и, соответственно, сформированная иерархическая система власти уже просто не нуждается в дополнительном арбитраже;
- утрата региональными властями способности (как следствие усиления централизации власти) принимать самостоятельные решения; федеральный же центр, не препятствуя созданию конституционных/уставных судов, одновременно и не проявляет активности в данном отношении, не посылает сигналов, которые

[289] Открытое письмо депутатов Законодательной палаты Великого Хурала Республики Тыва Президенту Российской Федерации В.В. Путину. – Известия, 2007, 27 февраля.

могли бы подтолкнуть субъекты Федерации к соответствующим действиям (такая нейтральность отчасти обусловлена мнимым опасением, что подобные суды не сглаживают, а могут лишь умножать правовые противоречия).

3.3. Правовые

Эти причины в более конкретном виде представляются такими:

- неполнота федерального законодательного регулирования статуса конституционных/уставных судов, особенно в части их компетенции, отношений с федеральными судами и гарантий судьям;
- экспансия судов общей юрисдикции в сферу конституционных/уставных споров (возможно – вынужденная, ввиду отсутствия во многих субъектах Федерации конституционных/уставных судов). Данное обстоятельство экстраполируется и на будущие административные суды, если судить по проекту Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», принятому в первом чтении 22 ноября 2000 г.[290]

3.4. Кадровые

Конституционные/уставные суды нуждаются в специалистах высокой юридической квалификации, в том числе государственно-правового (конституционного) профиля, которых явно не хватает. На практике (см. таблицу 3) наполняемость судов происходит за счет бывших депутатов, работников аппарата парламента, администрации, прокуратуры, органов внутренних дел, судей в отставке и, реже, преподавателей вузов. Последние составляют лишь 14% от общего числа судей.

[290] О соотношении административных и конституционных (уставных) судов в контексте данного законопроекта см. *Кряжков В., Старилов Ю.* Административные суды: какими им быть? - Российская юстиция, 2001, № 1. С. 18 - 20.

Таблица 3. Сведения о судьях конституционных/уставных судов субъектов Российской Федерации *(по состоянию на апрель 2007 г.)*

Субъект Российской Федерации	Численный состав судей	Пол		Средний возраст	Предшествующая (до суда) работа									Ученая степень		Почетное звание			Преп. и научная работа
		Мужчины	Женщины		Законодательный орган	Аппарат высшего должностного лица	МВД	Минюст	Суд	Прокуратура	ВУЗ	Адвокатура	Иной орган, учреждение	КЮН[291]	ДЮН[292]	ЗЮР[293]	ЗЮРФ[294]	Иные	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Республика Адыгея	3	2	1	50	1						1	1		1	1				2
Республика Башкортостан	4	3	1	52		1					2		1	2	1	2			3
Республика Бурятия	3	2	1	58					2	1				1			1		1
Республика Дагестан	3	2	1	58						1	2			2				1	2
Кабардино-Балкарская Республика	5	4	1	57			1	1	1	2					1	2	1		1
Республика Карелия	5	2	3	55	1				2			1	1	1		2	3		1

[291] Кандидат юридических наук
[292] Доктор юридических наук.
[293] Заслуженный юрист республики.
[294] Заслуженный юрист Российской Федерации.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Республика Коми	5	3	2	62	1			1	1				2	1			2	3	5
Республика Марий Эл	4	2	2	52					1	2			1			3		1	2
Республика Саха (Якутия)	7	6	1	61	1			2	1	2	1			2	1	4	2		4
Республика Северная Осетия – Алания	5	3	2	53	1	1			1		1	1		1	1		1		4
Республика Татарстан	6	4	2	51		1				1	2		2	5	1	6			5
Республика Тыва	5	4	1	45		1	2		1	1						1		1	3
Чеченская Республика	5	5	–	58	2	1	1						1	1					0
Калининградская область	5	4	1	50	2		1	1	1						1				2
Санкт-Петербург	7	3	4	50	2				1		1		3	1	2		1	1	5
Свердловская область	5	4	1	56	1				1	1	1	1		3			1	1	3
ИТОГО	**77**	**53**	**24**	**54**	**12**	**5**	**5**	**5**	**13**	**11**	**11**	**4**	**11**	**21**	**9**	**20**	**12**	**8**	**43**

3.5. Финансовые

Для отдельных субъектов Федерации дополнительный государственный институт может рассматриваться как неоправданное бремя для регионального бюджета. Однако это заблуждение, ибо расходы на содержание данных судов относительно невелики и во много раз меньше, чем тот объем средств субъект Федерации тратит на иные свои органы государственной власти, в чем можно убедиться по сравнительным данным, приведенным в таблице 4.

Таблица 4. **Бюджетное финансирование конституционных/уставных судов субъектов Российской Федерации (*по состоянию на 2007 г.; тыс. руб.*)**

Субъект РФ	Сумма в бюджете	Сумма в бюджете на содержание			Доля затрат на суд от общ. суммы расходов бюджета (%)
		Законодат. органа	Высшего должн. Лица и его адм-ции	Исполн. власти в целом	
Республика Адыгея	5712	49407	233752	218180	1
Республика Башкортостан	11301,2	135634	187495,9	239038	0,02
Республика Бурятия	4487,5	112187,5	203977,3	149583,3	0,03

Республика Дагестан	7924	-[295]	-	-	0,26
Кабардино-Балкарская республика	10945	-	-	-	0,12
Республика Карелия	11874	70148	119362	137475,7	0,085
Республика Коми	12740,3	77746	131227,7	227854,2	0,05
Республика Марий Эл	10478	32969	69233	266184	0,11
Республика Саха (Якутия)	15027	146400	42800	-	0,3
Республика Северная Осетия – Алания	9542	68335	129684	364374	0,86
Республика Татарстан	18074	157609	100889	87827	0,03
Республика Тыва (2006)	13689	95048	33412	92028	0,19
Чеченская Республика	27000	-	-	-	-
Калининградская область	14525	105368	1015	159701	0,08
Санкт-Петербург	87074	807588,4	1301612,6	230476546,5	0,04
Свердловская область	21524	272643	96517	1030941	0,03

4.

Какие меры могли бы способствовать развитию региональной конституционной юстиции и повышению ее авторитета?

Прежде всего было бы целесообразно укрепить федеральную правовую основу конституционных/уставных судов. В настоящее время она складывается из разрозненных норм, получивших закрепление в следующих актах:

- ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ст. 4, 17, 27), в котором закрепляется право субъектов РФ создавать данные суды, примерная компетенция судов и принцип их финансирования (за счет средств бюджета соответствующего субъекта Федерации);
- ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» от 14 марта 2000 г.[296], который признает судей конституционных/уставных судов частью судейского сообщества России, устанавливает гарантии представительства судей в органах данного сообщества и особенности взаимоотношений указанных судов и их судей с органами судейского сообщества (ст. 6, 7, 8, 11, 19);
- Закон РФ «О статусе судей в Российской Федерации»[297], который фиксирует требования, предъявляемые к судьям конституционных/уставных судов, порядок установления сроков

[295]Прочерк в таблице означает, что данные неизвестны.
[296] СЗ РФ, 2002, № 11. Ст. 1022.
[297] ВС НД, 1992, № 30. Ст. 1792.

полномочий судей, назначения их на должности председателя и заместителя председателя суда и привлечения судей к ответственности (ст. 4, 6, 11, 16).

Положения названных законов не дают исчерпывающих разъяснений по вопросам деятельности конституционных/уставных судов, их применение часто вызывает споры, по которым приходилось высказываться Конституционному Суду РФ. В частности, он определил, что:

- данные суды имеют двойственную природу: с одной стороны, они, как органы судебной власти, входят в судебную систему Российской Федерации, а с другой – являются органами, входящими в систему государственной власти субъектов РФ. Указанное обстоятельство не может не учитываться при правовом регулировании организации и деятельности этих судов (Определение от 27 декабря 2005 г. № 491-О[298]);
- компетенция конституционных/уставных судов, установленная федеральным законом, не является исчерпывающей, и региональный законодатель вправе, с учетом природы данных судов и в пределах своих полномочий, не нарушая компетенции федеральных судов, дополнять полномочия конституционных/уставных судов (Определение от 6 марта 2003 г. № 103-О[299]);
- конституционные/уставные суды обладают исключительными полномочиями осуществлять проверку нормативных актов субъектов Федерации на предмет их соответствия региональным конституциям/уставам и лишать эти акты юридической силы (Постановление от 16 июня 1998 г.[300]);
- законодатель субъекта Федерации самостоятельно определяет полномочия конституционного/уставного суда и порядок их осуществления, в том числе устанавливает общие процедурные правила рассмотрения дел (определения от 7 февраля 2003 г. № 46-О[301] и от 12 июля № 321-О[302]), а также может менять эти

[298] ВКС РФ, 2006, № 2.
[299] СЗ РФ, 2003, № 17. Ст. 1658.
[300] СЗ РФ, 1998, № 25. Ст. 3004.
[301] ИБ. Консультант плюс. Судебная практика.
[302] Архив КС РФ.

полномочия и правила (Определение от 27 декабря 2005 г. № 522-О[303]);

- на судей конституционных/уставных судов распространяются те положения Закона РФ «О статусе судей в Российской Федерации», которые адресованы непосредственно им, а также другие положения, если последние, по смыслу соответствующих норм, согласуются с особенностями правовой природы конституционных/уставных судов, их статусом и полномочиями. Этим предопределяется обязанность субъектов РФ по урегулированию статуса данных судей (Определение от 27 декабря 2005 г. № 491-О[304]);
- законодательный орган субъекта Федерации, закон которого признан конституционным судом субъекта не соответствующим конституции/уставу субъекта Федерации, либо принимает закон в исполнение решения названного суда, либо – исходя из верховенства Конституции РФ – обращается с запросом в Конституционный Суд РФ, если считает признанный не соответствующим основному закону субъекта Федерации закон подлежащим действию вопреки официально принятому решению органа конституционного правосудия субъекта Федерации (Определение от 27 декабря 2005 г. № 494-О[305]).

Накопленный правовой материал позволяет ставить вопрос о принятии полноценного федерального закона об общих принципах организации и деятельности конституционных/уставных судов субъектов Федерации. Это согласуется с Конституцией РФ (п. «о» ст. 71, п. «н» ч. 1 ст. 72) и стало бы важной правовой гарантией независимости, устойчивости и авторитета региональной конституционной юстиции, стимулировало бы ее развитие.

Такой закон должен носить рамочный характер и закреплять наиболее важные стороны организации и деятельности конституционных/уставных судов. В частности, им можно было бы определить:

- назначение данных судов и границы их компетенции, в том числе в соотношении с иными судами;

[303] ВКС РФ, 2006, № 2.
[304] Схожие правовые позиции сформулированы и в определениях Конституционного Суда РФ от 15 февраля 2005 г. № 5-О и 2 февраля 2006 г. № 37-О (см. ВКС РФ, 2005, № 5; 2006, № 3).
[305] ВКС РФ, 2006, № 2.

- допустимость разнообразных способов формирования, устройства и режимов работы судов;
- требования к кандидатам в судьи и их статус;
- обязательные элементы и принципы судопроизводства;
- материальные, финансовые и иные гарантии независимости и эффективной деятельности судов.

Развитию региональной конституционной юстиции могли бы способствовать и другие меры.

Во-первых, включение в федеральное законодательство нормы, поощряющей создание субъектом Федерации конституционного/уставного суда. Ее введение должно сопровождаться возложением на федеральные органы власти ответственности по поддержке конституционных/уставных судов.

Во-вторых, расширение компетенции конституционных/уставных судов исходя из сочетания регионального и федерального интереса. Это можно было бы сделать посредством:

- максимального увеличения круга субъектов, наделенных правом обращаться в данные суды, за счет его предоставления (кроме региональных органов публичной власти) гражданам, их объединениям, мигрантам, иностранцам, юридическим лицам, прокурорам, судам, уполномоченным по правам человека, отдельным депутатам парламента и муниципальных представительных органов;
- упрощения процедуры подачи жалобы - через допущение возможности ее рассмотрения в порядке не только конкретного, но и абстрактного нормоконтроля;
- включения в перечень проверяемых актов (кроме региональных нормативных правовых актов) публичных договоров и соглашений субъекта Федерации, а также федеральных законов, нарушающих права граждан, с оценкой этих законов с позиций Конституции РФ и основного закона субъекта Федерации;

1) предоставления конституционным/уставным судам права оценивать региональные нормы, руководствуясь федеральными законами[306],

[306] Это предложение, по сути, сформулировано в постановлении Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. // СЗ РФ, 2000, № 16. Ст. 1774.

особенно в тех случаях, когда нормы конституций/уставов субъектов Федерации противоречат федеральным установлениям;

2) наделения конституционных/уставных судов правом по своей инициативе проверять региональные нормы, повторяющие по содержанию «дисквалифицированные» Конституционным Судом РФ предписания федеральных и региональных законов. Поводом для начала такого производства могло бы быть указание федерального Конституционного Суда о порядке исполнения его решений, а также обращение других управомоченных законом субъектов;
3) осуществления конституционными/уставными судами предварительного нормоконтроля применительно к заключаемым субъектами Федерации договорам (до их вступления в силу), проектам законов, выносимых на референдум, или тех законов, которыми изменяются или дополняются конституции/уставы;
4) подключения конституционных/уставных судов к разрешению иных споров, которые по своему характеру являются конституционными (роспуск представительных органов власти, отрешение высшего должностного лица или главы муниципального образования от должности, проверка вопросов, выносимых на референдум, и т.п.);

В-третьих, учет возможностей конституционных/уставных судов при образовании административных судов. В частности, в федеральном законе можно было бы предусмотреть, что в тех субъектах Федерации, где есть конституционные/уставные суды, последние в первичном порядке рассматривают дела о конституционности законов и иных нормативных актов субъектов Федерации, а также нормативных актов органов местного самоуправления; во всяком случае, если возникает конкуренция в разрешении спора, административный суд приостанавливает рассмотрение дел до завершения процедуры в конституционном/уставном суде. В тех же субъектах Федерации, где отсутствуют конституционные/уставные суды, административные суды должны рассматривать также конституционные споры в границах соответствующего субъекта до образования им конституционного/уставного суда.

Нельзя обойти вниманием и другие предложения, получившие распространение. Это касается, например, ***создания межсубъектных конституционных/уставных судов.*** В данном отношении наметились

разные подходы. Одни предлагают упразднить существующие конституционные/уставные суды субъектов Федерации и сформировать на основе федерального закона органы конституционного правосудия в 7 федеральных округах (В.Е. Сафонов); другие – не отрицают права учреждать конституционные/уставные суды в субъектах Федерации, но признают возможным дополнительное создание подобных судов в федеральных округах (В.К. Боброва); третьи – обосновывают идею учреждения общего уставного суда для сложноустроенных субъектов Федерации (М.И. Клеандров); четвертые – считают допустимым посредством соглашений между субъектами Федерации придавать какому-либо из действующих в них конституционному/уставному суду полномочия по осуществлению конституционного/уставного контроля в этих субъектах (В.С. Кронский).

Думается, что предложения по образованию органов конституционного контроля в федеральных округах слишком поспешные: если окружные суды будут функционировать как федеральные, то это войдет в противоречие с Конституцией РФ, предусматривающей только один федеральный орган конституционного контроля – Конституционный Суд РФ (ст. 125); если же предполагается, что суды в округах будут учреждаться общим решением входящих в округ субъектов, то трудно представить механизм выработки такого решения, компетенцию данных судов и характер их отношений с конституционными/уставными судами субъектов Федерации.

Реалистичнее позиция по формированию общих судов в сложноустроенных субъектах РФ (объединяющих в своем составе автономный округ и край либо область), а также наделение - путем межсубъектного соглашения отдельных судов компетенцией по «обслуживанию» соответствующих субъектов Федерации. Конституция РФ не препятствует такому подходу, но требуется корректировка ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», который ориентирует на образование конституционных/уставных судов субъекта Федерации (но не нескольких субъектов).

Популярностью ныне (в эпоху «вертикали») пользуется и такая идея: ***конституционные/уставные суды должны стать частью иерархически выстроенной системы конституционной юстиции Российской Федерации во главе с Конституционным Судом РФ*** (М.И. Клеандров, О.Б. Мироновский). Однако это не согласуется с положениями Конституции РФ: Конституционный Суд РФ не наделен полномочиями апелляционной,

кассационной или надзорной инстанции. Кроме того, нужно иметь в виду, что конституционные суды – региональные и федеральный – действуют в пределах компетенции соответственно субъекта Федерации и Российской Федерации; конституционные/уставные суды оценивают нормы с позиций соответствующих конституций/уставов, а у федерального Конституционного Суда другой масштаб – охрана Конституции Российской Федерации. И еще один момент: если допустить, что указанные суды начнут функционировать как иерархическая система (по аналогии с судами общей юрисдикции), то это способно затормозить рассмотрение дел в федеральном Конституционном Суде, ибо, вполне возможно, ему придется тратить больше времени на то, чтобы приводить решения конституционных/уставных судов субъектов Федерации в соответствие с собственными решениями[307].

Достаточно часто предлагается также ***двухинстанционное построение конституционных/уставных судов: палата – первая инстанция, пленум суда – вторая (кассационная) инстанция*** (А.А. Белкин, М.И. Клеандров). Сторонники этой новации исходят из того, что появляется возможность увеличить число рассматриваемых дел и гарантировать исправление ошибок. Вместе с тем в условиях реально складывающейся малочисленности состава судов и умеренной интенсивности их работы, а также в случае, когда в сфере их компетенции отсутствует конституционная жалоба граждан, такое устройство конституционных/уставных судов субъектов Федерации не выглядит целесообразным с точки зрения экономичности процесса. Спорность указанной идеи и в том, что дополнительная структура внутри суда не обеспечивает объективного контроля, но провоцирует судей к пересмотру собственных решений, способствует их втягиванию в политические баталии[308].

[307] Интервью с заместителем председателя Конституционного Суда РФ Т.Г. Морщаковой. Законодательство, 1999, № 5. С. 7.

[308] *Морщакова Т.Г.* Некоторые вопросы конституционного правосудия в системе процессуальных реформ // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства. По материалам научно-практической конференции 28 мая 2001 г. М., 2001. С. 59.

Прокудина Л.А.

Исследование тенденций развития гражданского и арбитражного процессов Российской Федерации с 1992 года по настоящее время

Для анализа изменений, произошедших в российского гражданском и арбитражном судопроизводстве с 1992 года по настоящее время, целесообразно выделить периоды этих изменений.

В развитии гражданского процессуального законодательства можно обозначить следующие важные этапы:

1) 1992 год – изменения в ГПК РСФСР, связанные с введением в дополнение к коллегиальному (судья и два народных заседателя) единоличного порядка рассмотрения определенных категорий гражданских дел районными судьями;

2) 1995 год – изменения, направленные на дальнейшую реализацию принципов диспозитивности и состязательности судопроизводства, ограничение активности суда, отказ от принципа объективной истины, введение институтов заочного и приказанного производств;

3) 2000 год – создание института мировых судей и, соответственно, изменение системы пересмотра судебных актов, а именно – введение в рамках суда второй инстанции апелляционного производства, устранение полномочий прокуратуры по надзору за точным и единообразным исполнением законов в гражданском судопроизводстве;

4) 2002 – 2003 годы – принятие и введение в действие нового ГПК.

В формировании и развитии арбитражного процессуального законодательства эти этапы определяются принятием Арбитражных процессуальных кодексов в 1992, 1995 и в 2002 годах.

В качестве общих тенденций развития двух цивилистических процессов следует отметить последовательный дрейф в сторону большей самостоятельности участвующих в деле лиц, в первую очередь сторон, и, соответственно, ограничения активности суда в представлении

доказательств, в праве выйти за рамки заявленных требований, в ограничении правомочий прокурора в процессе. Одним из факторов, вызвавших эти тенденции, стала интеграция норм и принципов международного права в правовую систему России в части, касающейся осуществления правосудия.

Некоторые из названных тенденций были схожими, однако при отсутствии единой концепции процессуального законодательства многие трансформации привели к многочисленным различиям между гражданским и арбитражным судопроизводством, что, по мнению некоторых специалистов, не отвечает конституционному принципу равенства перед законом и судом (ст. 19 Конституции России)[309].

В соответствии со ст. 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод каждый имеет право на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Чтобы выяснить, в какой степени российское процессуальное законодательство приблизилось к международным стандартам функционирования судебной системы, представляется целесообразным анализ следующих позиций:

- реализация принципа независимости судьи;
- реализация доступа к правосудию;
- рассмотрение дела в разумные сроки.

1. Реализация принципа независимости судьи

Не затрагивая политических, экономических и организационных гарантий реализации этого принципа, значимость которых весьма велика, остановимся лишь на его процессуальных гарантиях. Традиционно к ним относят закрепление в процессуальных кодексах таких правил, как отвод судьи, право судьи на особое мнение, тайна совещания.

---

[309] В.М. Жуйков. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М., 2006, С. 8 – 9.

Отвод судьи. В ГПК РФ, по сравнению с предшествующим кодексом, институт отвода судьи трансформировался незначительно. В частности, в перечень оснований для отвода введены нахождение судьи в отношениях свойства с участвующими в деле лицами, а также участие в предыдущем рассмотрении дела в качестве специалиста (ст. 16 ГПК).

В арбитражном процессе данный институт значительно расширен последним АПК РФ в направлении детализации и увеличении перечня оснований для отвода судьи. Представляется особенно позитивным введение таких оснований для отвода, как публичное заявление судьи или его оценка по существу рассматриваемого дела, а также участие в качестве судьи в предыдущем рассмотрении данного дела. Повторное участие судьи в рассмотрении дела возможно лишь в случае передачи дела вышестоящей инстанцией на новое рассмотрение в том же составе суда (п. п. 1, 7 ч. 1 ст. 21 АПК).

Отличаются и процедуры отвода судей. Так, в гражданском процессе сохранился прежний порядок рассмотрения заявления об отводе, когда этот вопрос решается тем же судьей (ч. 2 ст. 20 ГПК). В связи с тем, что абсолютное большинство гражданских дел по первой инстанции рассматривается единолично (только одна категория дел рассматривается коллегией из трех судей – ст. 260.1 ГПК), подобная процедура разрешения ходатайства об отводе вызывает у участвующих в деле лиц определенное сомнение в объективности разрешения судьей этого вопроса, особенно если основанием отвода выступает утверждение о какой-либо заинтересованности судьи в деле.

В арбитражном процессе при единоличном рассмотрении дела, а также в случае отвода всего состава суда вопрос об отводе разрешается председателем арбитражного суда, заместителем председателя арбитражного суда или председателем судебного состава (ч. 2, 3 ст. 25 АПК). Подобная процедура разрешения ходатайства об отводе судьи представляется более объективной. Определенные критические замечания вызывает то

обстоятельство, что процессуальный вопрос разрешается по существу вне процесса непроцессуальным лицом.

Особое мнение судьи. Институт особого мнения судьи сохранился в неизменном виде в обоих процессах. Вместе с тем, учитывая, что в гражданском процессе абсолютное большинство дел рассматривается единолично судьей, использование особого мнения сведено к минимуму. В арбитражном процессе несколько иная ситуация. Некоторые дела в первой инстанции рассматриваются коллегиальным составом из трех федеральных судей (ч. 2 ст. 17 АПК). Кроме этого, в отличие от гражданского процесса, в котором полностью исключена возможность участия общественности, в арбитражном процессе по ходатайству сторон могут участвовать арбитражные заседатели – по делам, возникающим из гражданских и иных правоотношений, (ч.3 ст. 17, 19 АПК).

Таким образом, институт особого мнения реализуется весьма редко. В настоящее время особое мнение не оглашается в процессе и стороны о нем не знают, поскольку оно имеет значение лишь для вышестоящих инстанций, которые при проверке судебного решения должны обсудить доводы судьи, изложенные в особом мнении, как основание для отмены решения. В соответствии с регламентом суда после подписания судебного акта всеми судьями особое мнение судьи приобщается к материалам дела и хранится в запечатанном конверте.

С особым мнением обязаны ознакомиться судьи, принимающие участие в рассмотрении дела во всех инстанциях. Иные лица об особом мнении судьи и его содержании не информируются.

В настоящее время выдвигаются предложения ввести правило об оглашении особого мнения при оглашении решения, чтобы стороны о нем знали и могли учитывать его при подготовке жалобы.

Арбитражные заседатели. Участие представителей экономической общественности в процессе представляется позитивным шагом в направлении транспарентности судопроизводства. В соответствии со ст. 1

Федерального закона «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации»[310] арбитражными заседателями являются граждане Российской Федерации, наделенные полномочиями по осуществлению правосудия при рассмотрении арбитражными судами субъектов Федерации в первой инстанции подведомственных им дел, возникающих из гражданских правоотношений.

Арбитражные заседатели – это непрофессиональные судьи (шеффены), участвующие в разбирательстве дела; таковыми могут быть только лица, достигшие 25 лет, имеющие высшее профессиональное образование и обладающие опытом работы в предпринимательской или иной экономической сфере не менее 5 лет (ст. 2 Федерального закона «Об арбитражных заседателях арбитражных судов субъектов Российской Федерации»), т.е. представители бизнеса, деловой общественности.

Списки таких лиц формируются по предложениям деловых кругов, например торгово-промышленных палат субъектов Федерации, объединений и ассоциаций предпринимателей, и утверждаются Президиумом Высшего Арбитражного Суда для каждого арбитражного суда. Стороны по спору, возникшему из гражданских правоотношений, вправе выбрать арбитражных заседателей из списка кандидатов.

При рассмотрении дела арбитражные заседатели имеют все права судьи, они участвуют в исследовании доказательств, в принятии решения по делу, подписывают его, обладают всеми гарантиями судейской независимости и неприкосновенности. С участием арбитражных заседателей могут рассматриваться только гражданские споры, рассматриваемые в первой инстанции арбитражным судом субъекта Федерации.

Вместе с тем статистические данные свидетельствуют о весьма незначительном уровне использования института арбитражных заседателей. Так, в 2005 году с участием арбитражных заседателей было рассмотрено

[310] СЗ РФ от 4 июня 2001 года, N 23. Ст. 2288.

лишь 1115 дел, что составляет менее 0,01% от всех исковых дел. Список арбитражных заседателей есть в каждом арбитражном суде, однако участвующие в процессе лица не осведомлены о своем праве ходатайствовать об их привлечении к участию в процессе, а арбитражные судьи чаще всего не разъясняют этого права сторонам. Кроме того, в интервью арбитражные судьи признавали, что рассмотрение дела с привлечением арбитражных заседателей весьма усложняет организацию процесса. Это связано с тем, что согласовывать дату и время судебного заседания приходится не только с участвующими в деле лицами, но и с довольно занятыми по основной работе арбитражными заседателями, причем особые сложности возникают, когда завершить рассмотрение дела в одном судебном заседании не удается.

Другой причиной неоптимального развития данного института является отсутствие в АПК РФ института отвода арбитражного заседателя от участия в процессе по конкретному делу менее чем за 10 дней до начала процесса – либо по мотиву его личной (прямой или косвенной) заинтересованности в исходе дела или наличия иных обстоятельств, которые могут вызвать сомнения в его беспристрастности, либо если он находится или ранее находился в зависимости от лица, участвующего в деле, либо если он делал публичные заявления или давал оценку по существу рассматриваемого дела. Перечисленные основания безусловно влекут отвод арбитражного судьи, но не влекут аналогичных последствий в отношении арбитражного заседателя, обладающего при рассмотрении дела правами судьи. На практике информация о заинтересованности арбитражного заседателя может стать известной участникам процесса лишь после начала слушания дела. Это приводит к опасениям сторон, арбитражных судей, руководства арбитражных судов, не склонных рисковать отменой решения, и в итоге

имеет место фактически полный отказ от использования института арбитражных заседателей[311].

Еще одним негативным фактором, тормозящим развитие института арбитражных заседателей как способа привлечения профессиональных знаний из области предпринимательства, экономики, управления является нехватка квалифицированных кадров: даже через 2 года после введения института лишь половина арбитражных заседателей были юристами, только у трети арбитражных заседателей имелся в сфере экономической и финансовой деятельности, также лишь у трети – опыт работы на руководящих должностях, а количество работающих в предпринимательской сфере и вовсе было незначительным[312].

Тайна совещания. Данное правило существовало в обоих процессах и ранее, но после обновления законодательства оно приобрело большее значение – в связи с тем, что во всех кодексах его нарушение стало рассматриваться в качестве безусловного основания для отмены решения (ст. 364 ГПК РФ, ст. 270, 288 АПК РФ).

Участие прокурора. На практике значительно большее, чем в теории, количество факторов может оказывать воздействие на судью, превращая норму закона в декларацию.

Независимость судьи напрямую связана с реализацией принципа состязательности, в основе которого лежит строгое разделение функций суда и сторон. Состязаются стороны, а суд не должен занимать позицию какой-либо из сторон, в противном случае стороны оказываются в неравном положении и состязательность утрачивается. Нарушением этого принципа или даже его аннулированием многие процессуалисты не без оснований считают сохранение прежнего правового статуса прокурора в цивилистических процессах.

---

[311] Клеандров М.И. Экономическое правосудие в России: прошлое, настоящее, будущее. М.: Рос.акад.наук, Ин-т гос. и права, 2006, С. 320.

[312] Каширин А. Заседатель в процессе. – ЭЖ-Юрист, 2003, № 36,С. 1, 6.

Действительно, в прежнем ГПК РСФСР (до 2000 года) существовала норма о прокурорском надзоре в гражданском судопроизводстве (ст. 12), обязывающая прокурора осуществлять надзор за точным и единообразным исполнением законов в гражданском судопроизводстве. Для этого он мог участвовать во всех стадиях гражданского судопроизводства. При этом участие прокурора реализовывалось в двух формах:

1) инициирование процесса (без каких-либо ограничений) путем подачи заявлений, в том числе исковых, в суде первой инстанции, а также принесения кассационных и надзорных протестов в судах второй и надзорной инстанций;

2) вступление в процесс по делам обязательной категории по инициативе суда и собственной инициативе прокурора на любой стадии для дачи заключения по делу.

Прокурор был вправе реализовать свои полномочия по любым делам, если этого требовала охрана государственных или общественных интересов или прав и охраняемых законом интересов граждан (ст.41 ГПК РСФСР).

В таких условиях позиция стороны, в интересах которой выступал прокурор, представлялась более весомой, а следовательно, не равной с позицией другой стороны. Это усиливалось и тем обстоятельством, что прокурор в прениях выступал последним и в своем заключении должен был дать правовую оценку спора, его анализ с фактической стороны и предложить свое видение решения конфликта. После этого суд удалялся для вынесения решения.

В ходе разработки новых процессуальных кодексов правовой статус прокурора в цивилистических процессах был предметом наиболее жарких дискуссий. С одной стороны, предлагалось вообще убрать его из процесса во имя полной диспозитивности и состязательности, предоставив гражданам самим бороться за свои права, с другой – предлагалось сократить перечень дел, по которым он участвует, оставив лишь самые значимые для граждан,

ликвидировав его надзорные полномочия и сведя его статус в процессе до статуса участвующих в деле лиц. Возобладал второй подход.

В настоящее время в ***гражданском процессе*** существуют две формы участия прокурора (ст. 45 ГПК РФ):

1) инициирование процесса путем: а) подачи иска или заявления в защиту прав, свобод и законных интересов граждан (если гражданин по состоянию здоровья, возрасту, недееспособности и другим уважительным причинам не может сам обратиться в суд) и неопределенного круга лиц, а также в защиту интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований – в суде первой инстанции; б) апелляционного, кассационного или частного представления – в суде второй инстанции, в) надзорного представления – в надзорной инстанции; г) подачи заявлений по пересмотру дел по вновь открывшимся обстоятельствам, а также в стадии исполнения судебных решений;

2) вступление в процесс, возбужденный по инициативе других лиц, в случаях, предусмотренных законом.

Представляется, что такой правовой статус прокурора в большей степени отвечает конституционным требованиям к судопроизводству, которое осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон, а также при обеспечении равенства перед законом и судом (ст. 18, 19, 46, 123 Конституции России). Ограничение права прокурора на подачу заявления случаями, когда он выступает в качестве защитника государственных и публичных интересов, а также безгласного интереса граждан, не имеющих возможности самостоятельно обратиться к суду, в большей степени, чем ранее, соответствует принципу равенства перед законом и судом, в том числе в праве на судебную защиту, и равноправию сторон в судопроизводстве.

Полномочия прокурора представляют собой совокупность, во-первых, общих полномочий, присущих всем лицам, участвующим в деле (предусмотрены ст. 35 ГПК РФ), и, во-вторых, специальных полномочий, присущих только прокурору (ст. 45 ГПК) и позволяющих предъявлять иски и

заявления в интересах других лиц или вступать в дело на любой стадии, если этого требует закон.

Прокурор является истцом, но только в процессуальном смысле, носителем же материальных прав в деле выступает лицо, в интересах которого процесс возбужден. Поэтому такое лицо вправе распорядиться принадлежащими ему материальными правами, то есть заключить с ответчиком мировое соглашение; кроме того, к такому лицу может быть предъявлен встречный иск. Прокурор подобными правомочиями не обладает, следовательно, он не является ответчиком по встречному иску, не вправе заключить мировое соглашение.

В процессе прокурор не связан ни своей позицией, изложенной в исковом заявлении, ни позицией лица, в интересах которого заявлен иск. Прокурор, придя к выводу о несостоятельности заявленных требований, вправе отказаться, полностью или в части, от предъявленного иска. Однако отказ прокурора от иска не лишает заинтересованное лицо права требовать рассмотрения дела.

В судебном заседании прокурор дает заключение до начала прений сторон (ст. 189 ГПК РФ), что уменьшает его воздействие на судью при вынесении им решения. Статистические данные показывают, что и в 1999-м (действовал еще старый ГПК РСФСР), и в 2006 году в 98% случаев, когда прокурор давал заключение, суды первой инстанции соглашались с его позицией, в суде второй инстанции их позиции совпадали в 93% случаев. Даже после ограничения перечня дел, допускающих участие прокурора, его активность в процессе не снизилась. Так, в 1999 году прокурорами было заявлено 230 тыс. исков, 78% которых удовлетворено, в 2001 году соответственно 287 тыс. и 97%, в 2006-м – 286 тыс. и 97%. Всего же с участием прокуроров было рассмотрено в 1999 году – 350 тыс. дел, в 2004-м – 389 тыс., в 2006-м – 606 тыс. Во второй инстанции активность прокурора также не снизилась. Так, в 1999 году было принесено 15,5 тыс. протестов, из которых 64%

удовлетворено, в 2001 году – 16 тыс. и 70%, в 2006-м 23 тыс. апелляционных и кассационных представлений, 66% которых удовлетворено[313].

Гражданский оборот в современных условиях характеризуется значительной степенью самостоятельности управомоченных лиц в осуществлении гражданских прав. В связи с этим в ***арбитражном процессе*** обретает большее значение и более последовательно реализуется принцип диспозитивности, выражающийся в большей самостоятельности организаций, предприятий, индивидуальных предпринимателей в защите своих нарушенных прав.

В этих случаях прокуроры проявляют особую взвешенность при подготовке исков, чтобы не подменять инициативу и самостоятельность субъектов хозяйствования.

Новый АПК РФ 2002 года и ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в общей форме предусматривают право прокурора вступить в дело на любой стадии процесса, однако лишь по делам, перечисленным в законе.

Закон определяет две формы участия прокурора в арбитражном судопроизводстве (ст. 52 АПК РФ):

1) инициирование процесса путем подачи иска или заявления в защиту прав граждан и организаций в предпринимательской и иной экономической сфере;

2) вступление в дело, рассматриваемое арбитражным судом, на любой стадии арбитражного процесса в целях обеспечения законности; при этом прокурор обладает процессуальными правами и несет процессуальные обязанности лица, участвующего в деле.

В отличие от АПК РФ 1995 года, в соответствии с которым прокурор сам оценивал конкретную правовую ситуацию на предмет наличия необходимости защиты государственного и/или общественного интереса (ст.

[313] Прокурорский надзор: Учеб. под ред.А.Я.Сухарева. М: Норма, 2004. С. 341, 347, 348, 351; М.: Норма, 2007.

41), новый АПК исчерпывающим образом определил круг дел, по которым прокурор вправе участвовать в арбитражном процессе. К ним относятся дела, связанные:

- с оспариванием нормативных и ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации, местного самоуправления, затрагивающих права и законные интересы организаций и граждан в предпринимательской и иной экономической сфере;
- с признанием недействительными сделок, совершенных органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации, местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований;
- с применением последствий недействительности ничтожной сделки, совершенной органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Федерации, местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными учреждениями, а также юридическими лицами, в уставном капитале (фонде) которых есть доля участия Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований.

Вступивший в арбитражный процесс путем предъявления иска прокурор пользуется всеми правами истца и несет все его обязанности. Он может изменить основания или предмет иска, отказаться от иска. Он обязан обосновывать и доказывать предъявленный иск. Однако истцами по этим делам выступают предприятия, организации, органы государственной власти и местного самоуправления, в интересах которых заявлен иск. Прокурор, не являясь в материально-правовом смысле субъектом спора, имеет

юридическую заинтересованность, характеризуемую процессуально-правовыми аспектами и обусловленную возложенной на органы прокуратуры обязанностью по осуществлению надзорных полномочий за соблюдением Конституции и исполнением законов. В связи с последним обстоятельством, исходя из положений принципов диспозитивности и состязательности, прокурор не может закончить процесс, заключив мировое соглашение по спору, к нему не может быть предъявлен встречный иск.

Таким образом, можно сделать вывод, что, несмотря на значительное сужение полномочий прокурора в арбитражном процессе, вызванное изменениями в экономической сфере и усилением действия в арбитражном судопроизводстве принципов состязательности и диспозитивности, прокурор остается должностным лицом, осуществляющим надзорные полномочия через предоставленные ему арбитражным процессуальным законом права и обязанности.

Прокуроры достаточно эффективно использовали и продолжают использовать предоставленные им законом полномочия. Так, в 1999 году ими было предъявлено 9 тыс. исков, 98% которых удовлетворено арбитражными судами, в 2001 году – соответственно 10 тыс. и 91%; в 2006 году прокуроры предъявили в арбитражные суды свыше 16 тыс. исковых заявлений, из которых около 7 тыс. вытекало из гражданско-правовых отношений, а свыше 9 тыс. – из административных и иных публичных правоотношений, в 86,2% случаев исковые заявления были признаны судом обоснованными либо производство по делам было прекращено ввиду добровольного удовлетворения требований, предъявленных прокурором[314].

Прокурор обладает таким правомочием, как возможность вступления в дело, рассматриваемое арбитражным судом, на любой стадии арбитражного процесса по делам, предусмотренным ст. 52 АПК РФ. В этой связи прокурор, не участвуя в рассмотрении дела судом первой инстанций, вправе вступить в процесс на стадии проверки судебных решений в апелляционном и кассационном порядке.

В 2001 году прокурорами было подано около 90 апелляционных жалоб, которые в 40% случаев были удовлетворены, в 2001-м соответственно 450 и

[314] Прокурорский надзор:Учеб. под.ред.А.Я.Сухарева. М.: Норма, 2004. С. 369–371,М.,Норма,2007.

38% (по АПК РФ 1995 года прокуроры обжаловали только решения по заявленным им искам и жалобы подавались ими по половине отклоненных исковых требований); в 2006 году прокуроры обжаловали в апелляционном порядке около 700 решений, и 29 % рассмотренных судом жалоб признано обоснованными. В кассационную инстанцию прокуроры обращались чаще: в 1999-м соответственно 500 и 50%, в 2006 году обжаловано свыше 500 решений в кассационную инстанцию, 38% из которых удовлетворены[315].

В новом арбитражном процессуальном законодательстве, в отличие от АПК 1995 года, отсутствует институт надзорного протеста прокуроров и должностных лиц судебной системы. В соответствии со ст. 292 АПК РФ 2002 года по делам, связанным с оспариванием нормативных и ненормативных правовых актов, а также по делам в защиту государственной собственности и собственности муниципальных образований (ч. 1 ст. 52 АПК), прокурор вправе принести представление и таким образом инициировать производство по пересмотру судебных актов в порядке надзора. В 200 году было внесено 123 протеста в Высший Арбитражный Суд, а в 2006-м туда же было направлено 77 представлений, 40% от числа рассмотренных удовлетворено[316].

Еще одним фактором возможного влияния на независимость судьи при рассмотрении дела являются проблемы, связанные с ***правоприменением.*** Согласно ст. 8 ГПК РФ и ст. 5 АПК РФ при осуществлении правосудия судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону. Если федеральный материальный закон сформулирован таким образом, что не допускает различного его толкования, согласуется с другими одноуровневыми с ним законами, то процесс правоприменения значительно упрощается, поскольку судье понятно, как применять закон по конкретному делу. Однако в российской действительности это положение – лишь идеальная перспектива. В условиях многовариантности решения однотипных

[315] Прокурорский надзор: Учеб. под.ред. А.Я.Сухарева. М.: Норма, 2004, С. 379, 385; М.: Норма, 2007.
[316] Там же. С. 387–388.

вопросов различными одноуровневыми законами, нечеткости формулировок изложения, отсутствия установленного механизма реализации правовых положений судья очень часто оказывается перед выбором применения норм правовых актов. В соответствии с принципом независимости он должен сам, как правоприменитель, принять мотивированное решение на основе выбранного и истолкованного им закона. Однако на практике судья, столкнувшись с проблемной ситуацией, зачастую обращается к коллегам (преподавателям соответствующих дисциплин, другим судьям, практикующим юристам), чтобы уточнить вопрос, провести «мозговую атаку» для выработки варианта разрешения ситуации. Хорошо это или плохо? В определенных обстоятельствах и при определенном освещении прессой, если ей об этом стало известно, подобная практика может быть расценена как негативно отражающаяся на независимости судьи, влияющая на принимаемое им решение по делу. Вместе с тем представляется, что это очень индивидуально для каждого судьи. Если консультации со специалистами убедили судью в правоте предложенных ими подходов, значит, принимаемое им решение продиктовано его внутренним убеждением и внешнего влияния на судью здесь нет.

В свете сказанного, весьма важной задачей становится формирование условий для того, чтобы решения всех судей в сходных ситуациях были бы однотипными. Иначе складывается ситуация, когда различные судьи в одинаковых ситуациях принимают едва ли не противоположные решения, что приводит к отсутствию единства стандартов, применяемых для граждан и юридических лиц, – а это неминуемо нарушает чьи-то права и интересы. Встает вопрос о технологическом обеспечении этого единства в судебной системе при ее отраслевом разнообразии.

В настоящее время одним из факторов возможного влияния на судью представляется институт руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда, – согласно ст. 56 Закона «О судоустройстве РСФСР» обязательны для судов, других органов и должностных лиц, применяющих закон, по которому

дано разъяснение. В условиях обеспечения принципа независимости судьи воздействовать на формирование единообразной судебной практики представляется возможным лишь через убеждение судьи в правоте подхода, изложенного в постановлении Пленума. В противном случае на лицо воздействие на судью со стороны руководящих органов судебной системы, что безусловно не отвечает требованию независимости судьи. Последний вправе, изучив постановление и не согласившись с изложенным в нем толкованием закона, вынести решение, изложив в нем свои собственные доводы по применению закона. «Правоположения, выработанные в процессе толкования норм любыми правоприменительными органами (в том числе пленумами Верховных судов), не могут быть обязательными для судов, а подлежат применению лишь в силу их аргументированности и объективности. В этой связи необходимо исключить из полномочий Верховных судов несвойственную им функцию по обязательному толкованию нормативных актов»[317]. При проверке вышестоящая инстанция, конечно, вправе отменить судебное решение и принять новое, но только в таком взаимоотношении должны существовать независимость судьи и разъяснения высшей судебной инстанции относительно применения нормы права, направленные на достижение благой цели – формированию единой судебной практики.

Аналогичное взаимоотношение, видимо, будет складываться и в случае введения предлагаемого некоторыми специалистами преюдициального, или процессуального запроса[318], а по сути – института судебного прецедента.

Беспристрастность судьи также представляется фактором, связанным как с его независимостью, так и с реализацией права каждого на законного судью. Причем «законный судья» означает не просто судью, который приобрел свои права и полномочия на законных основаниях, – это значит, что каждый имеет право на то, чтобы его дело рассматривалось в том суде, который определен

[317] В.В. Ершов. Судебная власть в правовом государстве. Дисс. на соиск. уч. степ. д-ра юрид. наук, М., 1992. С. 157 −158.
[318] В.Куликов. Судить, так по шаблону. − Рос. газета от 08.06.07.

для такого рода дел заранее, до возникновения конфликта; суд не выбирается произвольно каждый раз для разрешения конкретного дела и в отношении конкретного гражданина, устанавливается для всех спорных ситуаций заранее. В связи с этим нельзя менять ни подведомственность, ни подсудность дел[319].

Беспристрастность судьи прямо зависит от правильного определения компетенции суда, т.е. непосредственно связана с ***институтом подсудности дела***. В гражданском судопроизводстве до 1995 года родовая подсудность была достаточно четко определена в ГПК РСФСР и в ряде материальных законов. Однако согласно ст. 114, 115 ГПК РСФСР у областных судов и Верховного Суда РСФСР имелись полномочия по своему усмотрению, вне судебной процедуры и без участия сторон изъять из нижестоящего суда любое дело и принять его к своему рассмотрению. В АПК РФ 1992 года также содержалось право Высшего Арбитражного Суда принять к своему производству споры, подсудные другим арбитражным судам, при наличии письменного соглашения между сторонами о передаче уже возникшего или могущего возникнуть спора на разрешение Высшего Арбитражного Суда; последний также мог принять к своему производству любое дело, подведомственное арбитражному суду, в качестве арбитражного суда первой инстанции при невозможности рассмотрения дела соответствующим арбитражным судом (ст. 23 АПК РФ 1992 года).

Это правомочие вышестоящих судов противоречило закрепленному в Конституции 1993 года положению о праве каждого на рассмотрения своего дела тем судом, к подсудности которого оно относится (ст. 46). В связи с этим названное правомочие вышестоящих судов общей юрисдикции было поэтапно ликвидировано. Сначала, в 1995 году (27 октября), статьи 114 и 115 ГПК РСФСР были дополнены положением о том, что изъять дело и принять его к своему рассмотрению вышестоящий суд может только с согласия

[319] См. Т.Г.Морщакова. Российское правосудие в контексте судебной реформы. М.: Р.Валент, 2004, С. 212.

сторон, т.е. с соблюдением принципа диспозитивности[320]. Из нового ГПК РФ 2002 года подобное правомочие вышестоящего суда было полностью исключено, и детально определена родовая подсудность каждого звена судебной системы (ст. 23-27 ГПК). В новом арбитражном законодательстве аналогичные полномочия Высшего Арбитражного Суда также отсутствуют. В системе арбитражных судов судами первой инстанции были и остаются арбитражные суды субъектов Федерации и Высший Арбитражный Суд; родовая компетенция Высшего Арбитражного Суда четко определена в АПК РФ (ст. 34).

Вместе с тем в интервью судьи судов общей юрисдикции указывают на складывающуюся негативную практику необоснованной передачи дел районными судами мировым судьям, что с процессуальных позиций ничем не объяснимо.

С проблемой подсудности дела тесно связано ***определение конкретного судьи,*** полномочного рассматривать данное дело. Здесь очень важным вопросом является распределение дел внутри суда. Для судов общей юрисдикции, где не всегда применяется специализация судей по отдельным категориям дел, поступающие заявления распределяет председатель суда лишь по своему усмотрению и исходя из количества дел, находящихся в производстве конкретных судей.

В арбитражных судах существует предметное распределение дел между двумя коллегиями − по рассмотрению дел, возникающих из гражданских и иных правоотношений, и по рассмотрению дел, возникающих из административных правоотношений (ст. 11, 35 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации»[321]). Кроме этого, в крупных арбитражных судах субъектов Федерации существует предметная специализация судебных составов внутри

[320] Постановление Конституционного Суда РФ от 16 марта 1998 года N 9-П "По делу о проверке конституционности статьи 44 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР и статьи 123 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами ряда граждан" // СЗ РФ, 1998, № 12. Ст. 1459

[321] СЗ РФ. 1995, N 18, ст.1589.

коллегий (например, в гражданско-правовой коллегии это могут быть составы, рассматривающие дела о праве собственности, дела о банкротстве, иные дела). При наличии подобной специализации председатель коллегии, распределяющий дела, учитывает специализацию состава и нагрузку судей внутри состава. Право на законного судью предполагает передачу дела на рассмотрение тому судье, который специализируется по данной категории дел. На практике же встречается, что заявители стремятся попасть к «своему» судье. Дабы предотвратить злоупотребления, в некоторых арбитражных судах введена автоматизированная система распределения поступающих заявлений с учетом специализаций коллегий и составов, а также загруженности конкретных судей внутри составов. Однако имеют место попытки подкупа операторов, обслуживающих автоматизированную систему.

Оценивая справедливость существующих в арбитражном судопроизводстве процедур, следует отметить гарантированное АПК РФ ***равенство процессуальных прав сторон***: впервые специально указывается, что арбитражный суд не вправе своими действиями ставить какую-либо из сторон в преимущественное положение, равно как и умалять права одной из сторон (ч. 3 ст. 8 АПК). Это принципиальное положение арбитражного судопроизводства реализуется через равенство полномочий сторон во всех инстанциях, включая полномочия по распоряжению исковыми требованиями, через предоставление равных возможностей в процессе доказывания и т.д. Вместе с тем обеспечение реального равенства сторон в процессе невозможно без соблюдения других принципов судопроизводства, в частности принципа независимости судей. Так, в современных условиях наметилась тенденция сильного вторжения чиновника в процесс назначения судей, заметной зависимости судьи от председателя суда, обладающего значительными полномочиями по инициированию дисциплинарного производства в отношении судьи, а также по представлению судьи после 3 лет работы для дальнейшего его назначения на должность. Учитывая, что

председатели судов не выступают «первыми среди равных», а наделены определенными властными полномочиями в отношении судей, нужно отметить возможную опасность формирования руководством судебных органов своего корпуса председателей. Имеется в виду внесенный в Государственную Думу законопроект «О внесении изменения в статью 6.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»[322]. В проекте предлагается, чтобы председатели и заместители председателей суда при истечении 6-летнего срока пребывания в этой должности или при достижении ими предельного возраста пребывания в должности судьи продолжали осуществлять свои полномочия до назначения в установленном порядке новых председателя и заместителя. Таким образом, их полномочия могут быть продолжены практически неограниченно, если их кандидатуры вполне устраивают высшее руководство, представляющее их на должность. В этих условиях вполне возможны самые различные альянсы, нарушающие принцип независимости судей.

В соответствии с действующим законодательством председатели, заместители председателей федеральных арбитражных судов округов, арбитражных судов субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации сроком на 6 лет по представлению Председателя Высшего Арбитражного Суда при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. Не позднее чем за 6 месяцев до истечения срока полномочий председателя, заместителя председателя суда, а в случае досрочного прекращения полномочий указанных лиц − не позднее чем через 10 дней со дня открытия вакансии соответствующая квалификационная коллегия судей объявляет об открытии вакансии в средствах массовой информации с указанием времени и места приема заявлений от претендентов на должность председателя или заместителя председателя суда, а также времени и места рассмотрения поступивших заявлений (статья 6.1 Закона «О

[322] ВСНДВС РФ, 1992, N 30. Ст. 1792.

статусе судей в Российской Федерации»). Поскольку процедура назначения председателя суда или его заместителя начинается за полгода до истечения срока полномочий их предшественников, говорить о возможности возникновения ситуации «безвластия» в судах представляется неоправданным, а вот одобрение изложенных предложений может возыметь серьезные негативные последствия.

2. Доступ к правосудию

Реализация этого правомочия гражданина и юридического лица связана с различными институтами.

В соответствии со ст. 3 ГПК РФ и ст. 4 АПК РФ любое заинтересованное лицо вправе обратиться в суд или арбитражный суд за защитой своих нарушенных или оспоренных прав или законных интересов. При определении компетентного суда, правомочного рассматривать конкретный спор, возникает много вопросов, поскольку абсолютно четкого разграничения ***компетенции (далее подведомственности***) дел для судов общей юрисдикции и арбитражных судов в настоящее время нет. Развитие арбитражного законодательства направлено на постоянное расширение компетенции арбитражных судов за счет передачи дел из судов общей юрисдикции. Так, по АПК РФ 1992 года арбитражные суды рассматривали гражданско-правовые споры между организациями, гражданами-предпринимателями, находящимися на территории Российской Федерации, независимо от ведомственной принадлежности и подчиненности сторон и от суммы требований, возникающих в связи:

- с заключением договоров в случаях, если имеется соглашение сторон о передаче возникшего или могущего возникнуть спора на разрешение арбитражного суда либо если такая передача предусмотрена законодательными актами;
- с изменением условий или расторжением договоров;
- с неисполнением или ненадлежащим исполнением обязательств;

- с признанием права собственности;
- с истребованием собственником или законным владельцем имущества из чужого незаконного владения;
- с нарушением прав собственника или законного владельца, не связанных с лишением владения;
- с иными основаниями (ст.20 АПК РФ 1992 года).

Кроме этого, арбитражным судам были подведомственны споры, возникающие в сфере управления, в частности:

- о признании недействительными (полностью или частично) актов государственных и иных органов (адресованных конкретным лицам или группе лиц), в том числе решений Советов народных депутатов и администрации, не соответствующих законодательству и нарушающих охраняемые законом права и интересы организаций и граждан-предпринимателей; о признании недействительными таких актов, связанных с созданием, реорганизацией или ликвидацией предприятий, по заявлениям трудовых коллективов этих предприятий (в лице уполномоченных трудовым коллективом представителей) в случае нарушения предусмотренных законами прав трудовых коллективов;
- о возмещении убытков, причиненных организациям и гражданам-предпринимателям такими актами, а также возникших в связи с ненадлежащим исполнением указанными органами своих обязанностей по отношению к организациям и гражданам-предпринимателям;
- об обжаловании решений Советов народных депутатов об отказе в предоставлении либо об изъятии земельного участка;
- об обжаловании отказа в государственной регистрации либо уклонения от государственной регистрации в установленный срок организации или граждан-предпринимателей;

- об обжаловании решений государственных и иных органов об изъятии у организаций и граждан-предпринимателей денежных средств и иного имущества, а также о возврате незаконно изъятых денежных средств и иного имущества;
- о взыскании с организаций и граждан-предпринимателей штрафов и других денежных средств государственными и иными органами, в том числе органами, осуществляющими антимонопольную политику, банками, инспекциями, иными контролирующими органами, если законодательством не предусмотрено списание ими денежных средств в бесспорном порядке;
- о возврате из бюджета денежных средств, списанных в виде экономических (финансовых) санкций или по другим основаниям государственными налоговыми инспекциями и иными контролирующими органами в бесспорном порядке, но с нарушением требований законодательства.

Арбитражному суду также были подведомственны:

- споры по условиям контрактов о принятии заказов на поставку продукции, выполнение работ (услуг) для государственных нужд, возникшие между государственными и иными органами (организациями), выдавшими заказы, и организациями или гражданами-предпринимателями, принявшими обязательства по выполнению заказов;
- споры, возникающие из экономических соглашений между государственными органами Российской Федерации и других государств, когда это предусмотрено межгосударственными соглашениями;
- споры, возникающие из экономических соглашений между органами управления республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов, районов, автономной области, автономных округов;

- иные споры в сфере управления, если они отнесены к компетенции арбитражного суда законодательными актами (ст. 22 АПК РФ 1992 года).

Таким образом, круг дел, входящих в компетенцию арбитражных судов был весьма значительным. Дальнейшее развитие арбитражного законодательства пошло по пути расширения компетенции. В АПК 1995 года к разряду арбитражных дел были отнесены дела об установлении фактов, имеющих значение для возникновения, изменения или прекращения прав организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; о несостоятельности (банкротстве) организаций и граждан. При этом физические лица принимали участие в арбитражном процессе в исключительных случаях по делам о банкротстве, по спорам в связи с нарушением или отказом в регистрации, тогда как основными участниками арбитражного процесса были и остаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, а также государственные органы, органы местного самоуправления, Российская Федерация, субъекты Федерации. В соответствии с последним АПК РФ арбитражные суды, как правило, рассматривают дела с участием юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, а в случаях, установленных законом, − с участием Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований, государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц. Арбитражные суды также рассматривают дела с участием иностранных организаций, международных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства, осуществляющих предпринимательскую деятельность, организаций с иностранными инвестициями, если иное не предусмотрено законом. Гражданин, как правило, не является участником экономической деятельности, поэтому споры с участием физических лиц обычно рассматриваются в судах общей юрисдикции. Однако новым АПК расширена компетенция арбитражных судов в направлении возможности рассмотрения ими дел с участием граждан (специальная

подведомственность). В настоящее время арбитражные суды рассматривают все дела о несостоятельности (банкротстве); все корпоративные споры, включая споры граждан между собой и с акционерными обществами, кроме трудовых споров; споры о защите деловой репутации; споры об образовании и реорганизации юридических лиц, кроме потребительских и производственных кооперативов, которые согласно Гражданскому Кодексу РФ не являются хозяйственными товариществами или обществами[323], споры об отказе в государственной регистрации, уклонении от государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, кроме аналогичных споров некоммерческих организаций, общественных объединений и организаций, политических партий, общественных фондов, религиозных объединений, не имеющих в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли (ст. 33 АПК)[324]. Гражданин может оспаривать в арбитражном суде нормативные акты, действия и решения государственных и местных органов, нарушающие его экономические права (ст. 29 АПК).

Таким образом, арбитражные суды, будучи специализированными судами, в настоящее время рассматривают только те дела, которые специально отнесены к их компетенции федеральным законодательством России (специальная подведомственность). Суды общей юрисдикции вправе рассматривать любые споры, если те не отнесены федеральным законодательством к компетенции другого суда (общая подведомственность). Спектр отнесенных к компетенции арбитражных судов дел также расширен делами об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если рассмотрение таких дел отнесено федеральным законом к компетенции арбитражных судов; об оспаривании не

[323] См. п.6 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда № 11 от 09.12.2002 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие АПК Российской Федерации». − Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, 2003, N 2

[324] См. там же, п.5.

только ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, но и решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности; а также об административных правонарушениях, если рассмотрение таких дел отнесено федеральным законом к компетенции арбитражного суда. В соответствии с международными договорами России в АПК РФ были включены также статьи об оспаривании решений третейских судов по спорам, возникающим при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности; о выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов по спорам, возникающим при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности; о признании и приведении в исполнение решений иностранных судов и иностранных арбитражных решений по спорам, возникающим при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 29, 31, 32 АПК).

Подобные тенденции вызывают серьезную критику ряда ученых, указывающих, что они мотивированы произвольным и явно неоправданным волеизъявлением законодателя, а отнюдь не целями, для достижения которых созданы те или иные суды; при этом не учитывается возможное ухудшение положения тех, для кого осуществляется правосудие[325]. Тем не менее, дальнейшее расширение компетенции арбитражных судов продолжается. В частности, в Государственную Думу внесен проект Федерального закона, касающийся совершенствования механизмов разрешения корпоративных конфликтов: предлагается передать в арбитражные суды на рассмотрение все корпоративные споры, включая споры о восстановлении на работе руководителей акционерных обществ

[325] См. В.М. Жуйков. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М.: Статут, 2006, С. 29 − 38.

(если спор связан с защитой интересов указанных лиц по индивидуальным трудовым спорам с юридическим лицом – работодателем; ст. 33-1 проекта).

Проблемы доступности и эффективности правосудия были и остаются самыми актуальными в условиях постоянного увеличения количества рассматриваемых судами экономических споров. В последние годы их количество ежегодно увеличивается на 18-20%. В связи же с введением в действие нового АПК в 2002 году этот показатель вырос еще более значительно − за счет расширения подведомственности дел арбитражным судам. В 2004 году количество рассмотренных дел увеличилось на 40%, а в 2005-м более чем на 20% и составило почти 1,5 млн[326].

Рост количества судей арбитражных судов заметно отстает, что приводит к значительному увеличению нагрузки на судей. В 2005 году средний показатель количества дел, рассмотренных судьей в месяц, составил по России 63,8[327], а по ряду регионов значительно превысил это значение. Подобная ситуация, безусловно, негативно сказывается на качестве и сроках рассмотрения и разрешения дел арбитражными судами. Именно на эти обстоятельства, как на основные причины отказов юридических лиц от обращения в арбитражный суд за защитой нарушенных прав, указывают опрошенные предприниматели в рамках проводимых социологических исследований[328].

Эффективность судебных процедур защиты прав и законных интересов экономических субъектов зависит от весьма значительного круга обстоятельств. В современных условиях отхода от принципа объективной истины − когда суд выносит решение по правилам юридической процедуры, в соответствии с исследованием выдвинутых сторонами требований, на основании представленных ими доказательств − никому не может быть

[326] Официальный сайт Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации http://www.arbitr.ru.
[327] Там же.
[328] См.В. Голиков, Т. Долгопятова, Б. Кузнецов, Ю. Симачев. Спрос на право в области корпоративного управления: эмпирические свидетельства // Развитие спроса на правовое регулирование корпоративного управления в частном секторе. Научные доклады. Вып. 148. М.: МОНФ, 2003. С.280.

гарантировано вынесение судом решения в его пользу, особенно в гражданских делах, где одна из сторон всегда проигрывает дело.

Доступность судебной процедуры определяется многими факторами, одним из которых является размер ***государственной пошлины***. Последние изменения в этой области заключаются в некотором уменьшении размера госпошлины, а также введении фиксированных ставок по делам неимущественного характера, и верхнего предела в определении ставок госпошлины по имущественным спорам. Эти изменения возымели положительный эффект и привели не к сокращению, а наоборот, к увеличению суммы госпошлины, перечисленной в федеральный бюджет (с 1474 млн руб. в 2004-м году до 1630 млн рублей в 2005-м году)[329]. Вместе с тем в последних заявлениях руководства Высшего Арбитражного Суда и законодательных инициативах ВАС усматривается намерение по удорожанию судебного процесса (по западному примеру) путем повышения госпошлины, что, как предполагается, заставит стороны активнее использовать досудебные процедуры[330]. Однако подобный подход не согласуется с принципом доступности правосудия и в условиях незначительной развитости досудебных процедур может весьма негативно сказаться на эффективности защиты прав экономических субъектов.

Другим фактором, влияющим на доступность правосудия, является обеспеченность участников процесса ***юридической помощью***. Безусловно, для юридических лиц, имеющих, как правило, в своем составе правовое подразделение или обслуживаемых адвокатами, это не является проблемой. Вместе с тем последние изменения в юрисдикции арбитражных судов привели к значительному увеличению граждан, принимающих участие в арбитражном судопроизводстве, как индивидуальных предпринимателей, так и физических лиц. Для них обращение за юридической помощью весьма затруднительно в силу ее высокойстоимости. Арбитражные дела, как

[329] http://www.arbitr.ru

[330] См. Судите и судимы будете. Выступление А.А. Иванова на заседании Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия − Российская газета, 10.03.06.

правило, основываются на динамично меняющемся и сложном материальном законодательстве, поэтому гражданину самому очень сложно разобраться во всех нюансах правовой стороны спора, особенно если это спор с государственными органами; в итоге гражданин остается один на один с до зубов вооруженным ведомством, которое в суде, конечно, пытается отстаивать свои позиции[331]. Бесплатная юридическая помощь малоимущим гражданам в арбитражном судопроизводстве ни в рамках проводимого в 10 регионах России эксперимента[332], ни по Федеральному закону «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»[333] не предусмотрена. Подобная ситуация снижает возможности граждан в получении справедливого и законного судебного решения.

В гражданском судопроизводстве ситуация не совсем аналогичная, но близкая по вышеприведенным проблемам. А частности, охват применяемого судами общей юрисдикции законодательства весьма широк, и также имеют место серьезные расхождения в регулировании правоотношений в рамках различных одноуровневых нормативных правовых актов, что приводит к значительным затруднениям в определении правовой позиции по делу, в реализации права на судебную защиту гражданина. Оказание бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам по гражданским делам возможно в рамках проводимого в 10 регионах России эксперимента, а также по Федеральному закону «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации». Однако, как указывают граждане и специалисты-правоведы, чтобы доказать свое право на бесплатную юридическую помощь гражданину приходится собрать огромное количество справок, что занимает уйму времени и сил[334]. Подобная процедура негативно сказывается на

[331] В.Яковлев. Появятся ли новые процедуры разрешения налоговых споров? − Консультант, 27 сентября 2005 года.
[332] Положение об оказании бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам // СЗ РФ, 2005, N 35. Ст. 3615.
[333] СЗ РФ, 2002, N 23. Ст. 2102.
[334] Какодеев В. Сколько стоит «адвокат для бедных»? − Российская газета, 27 января 2006 г.; Гарденис Я. Адвокат для человека без рубля. − Российская газета, 20 февраля 2006 г.

реализации в жизнь позитивной инициативы по предоставлению юридической помощи гражданам.

Кроме того, новацией в ГПК РФ 2002 года является введение института представительства, назначаемого судом (ст. 50). Суд назначает адвоката в качестве представителя в случае отсутствия представителя у ответчика, место жительства которого неизвестно, а также в других предусмотренных федеральным законом случаях, например при возникновении коллизии интересов несовершеннолетнего ребенка и его законного представителя (ст. 56 Семейного Кодекса РФ). Данная новелла в условиях фактического отсутствия в процессе одной из сторон должна обеспечить реальное действие принципов состязательности и равноправия сторон путем уравновешивания баланса процессуальных сил за счет соответствующей активности адвоката. Однако данная мера совершенно не реализована, поскольку не обеспечена необходимым комплексом гарантий, в частности нормами законодательства об адвокатуре, которые устанавливали бы обязанность адвоката исполнять требования закона об обязательном участии по назначению в гражданском судопроизводстве, а также предусматривали бы порядок оплаты услуг адвоката в этих случаях. В настоящее время подобная практика установлена лишь применительно к уголовному судопроизводству (п. 2 ч. 1 ст. 7, ч. 8 ст. 25 ФЗ «Закона об адвокатской деятельности и адвокатуре»). В силу общеобязательности судебных постановлений (ст. 13 ГПК РФ) определение суда о назначении адвоката по конкретному делу подлежит исполнению соответствующим адвокатским образованием, которое должно решить вопрос о выделении адвоката для исполнения соответствующих функций. В связи с этим требуется законодательно урегулировать вопрос о финансировании подобных услуг адвоката. Кроме этого, сама норма ГПК РФ недостаточно ясна − в плане регламентации взаимоотношений между отсутствующим ответчиком, т.е. представляемым по делу, и адвокатом как его представителем, − поэтому возникают вопросы об объеме полномочий такого представителя: в частности принадлежат ли ему специальные

полномочия, которые обычно должны быть в обязательном порядке оговорены в доверенности. В данной ситуации единственным специальным полномочием адвоката, реализация которого без согласия представляемого лица не причинила бы ущерба его материальным правам, является обжалование судебных постановлений. Аналогичный подход нашел отражение и в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 23 от 19 декабря 2003. В настоящее время во многих регионах России принимаются законы об оказании бесплатной юридической помощи гражданам за счет региональных бюджетов, что, возможно, поспособствует разрешению ряда проблем[335].

Еще одним вопросом, имеющим прямое отношение к доступу к правосудию, представляется вопрос об определении ***субъектов права на обжалование***. Налицо серьезные расхождения в регулировании производств во второй инстанции в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах, ставящие лиц, участвующих в делах, рассматриваемых этими судами, в неравное положение.

ГПК РФ сохранил прежнее правило определения круга субъектов апелляционного и кассационного обжалования, согласно которому правом подачи апелляционной и кассационной жалобы обладают только лица, участвующие в деле. Предложение о распространении такого права на лиц, не участвовавших в рассмотрении дела, но права которых затронуты вынесенным судом решением, хотя и обсуждались при разработке ГПК РФ, однако не были поддержаны. По мнению ряда процессуалистов, это сделано правильно, поскольку в настоящее время, во-первых, такие лица имеют право подать надзорную жалобу на решение, которым нарушены их права или законные интересы (ч. 1 ст. 376 ГПК); во-вторых, случаи, когда лица, не участвовавшие в деле, имеют реальную возможность своевременно узнать о решении суда и в установленный срок подать жалобу единичны[336]. Такой

[335] См. Российская газета , 5 июля 2005 г. и 22 мая 2007 г.
[336] См. В. М. Жуйков. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М.: Статут, 2006. С. 82 − 83.

подход противоречит сформировавшейся практике Европейского Суда по правам человека, по мнению которого действие принципа правовой определенности предполагает стабильность судебных актов, вступивших в законную силу, что, в свою очередь, обусловливает перенос основного бремени пересмотра решений судов на ординарные судебные инстанции − апелляционную и кассационную, с соблюдением − в качестве основополагающих − принципов окончательности и стабильности решений, вступивших в законную силу; отступления от указанных принципов возможны только по обстоятельствам существенного и неопровержимого характера в целях исправления судебной ошибки.

АПК РФ решает этот вопрос совершенно по-другому. Лица, не участвовавшие в деле, права которых нарушены принятым судебным решением, имеют право подачи апелляционной и кассационной жалобы; при рассмотрении дела в апелляционной и кассационной инстанциях они приравнены по статусу к лицам, участвовавшим в деле (ст. 42, 257, 273 АПК). Подобное положение представляется более соответствующим международным стандартам доступа к правосудию, поскольку, если лицо не привлекалось к рассмотрению дела в первой инстанции, а судебное решение вторгается в его материально-правовую сферу, то за ним должна быть сохранена возможность обжалования подобного судебного акта, тем более что указанное нарушение процессуального закона как по ГПК, так и по АПК является безусловным основанием для признания акта незаконным и его отмены (ст. 364 ГПК РФ, ст. 270, 288 АПК РФ).

Следовательно, отсутствие у лиц, не привлеченных к участию в деле, вопрос о правах и обязанностях которых разрешен судом первой инстанции, соответствующих процессуальных возможностей существенно снижало бы уровень реализации ими конституционного права на судебную защиту, противоречило бы конституционным целям гражданского судопроизводства, а потому не позволило бы рассматривать судебную процедуру в качестве эффективного средства правовой защиты. Исходя из этого, положение статьи

336 ГПК РФ, согласно которому на решения всех судов в Российской Федерации, принятые по первой инстанции, за исключением решений мировых судей, сторонами и другими лицами, участвующими в деле, может быть подана кассационная жалоба, не должно рассматриваться как предполагающее исключение для лиц, не привлеченных к участию в деле, вопрос о правах и обязанностях которых был разрешен судом первой инстанции, возможности воспользоваться механизмом кассационного обжалования судебного решения, принятого без их участия.

Суд второй инстанции не вправе отказать лицам, не привлеченным к участию в деле, вопрос о правах и обязанностях которых был разрешен судом первой инстанции, в проведении кассационной проверки наличия соответствующего основания для отмены решения вынесенного судом первой инстанции.

Учитывая изложенное, Конституционный Суд постановлением № 1-П от 20 февраля 2006 года[337] признал положение ст. 336 ГПК РФ, согласно которому на решения всех судов в Российской Федерации, принятые по первой инстанции, за исключением решений мировых судей, сторонами и другими лицами, участвующими в деле, может быть подана кассационная жалоба, не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку названное положение − по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего гражданского процессуального законодательства − не предполагает в случае отсутствия кассационной жалобы лиц, участвующих в деле, отказ суда второй инстанции в принятии к рассмотрению поданных в установленный законом срок жалоб лиц, не привлеченных к участию в деле, для кассационной проверки наличия такого основания для отмены решения суда первой инстанции, как разрешение вопроса о правах и обязанностях лиц, не привлеченных к участию в деле.

[337] СЗ РФ, 2006, N 10. Ст. 1145.

Таким образом, права лиц, не привлеченных к участию в процессе, но права которых затронуты судебным решением, на подачу кассационной жалобы в гражданском судопроизводстве можно считать восстановленными, однако остается вопрос с разрешением аналогичного правомочия в отношении решений мировых судей.

3. Рассмотрение дела в разумные сроки

Значительная нагрузка судей, снижающая качество судебных решений и увеличение срока рассмотрения дел может быть уменьшена за счет изъятия малозначительных дел из компетенции арбитражных судов. При этом необходимо разработать механизм разрешения таких споров.

Досудебные процедуры особенно актуальны в случаях споров с государственными органами. Именно такие конфликты создают значительную нагрузку арбитражных судов. Так, в 2005 году в арбитражных судах дела, возникающие из административных правоотношений, составили 73,6 %. В европейских странах значительное количество подобных споров разрешается без использования судебных процедур. В Голландии из 300 тыс. налоговых споров в суд попадает лишь 5%, во Франции и Германии − 1% из 2 млн и 5 млн споров соответственно[338].

Здесь возможны различные подходы. Один из них связан с введением бесспорного порядка взыскания незначительных штрафов − в соответствии со ст. 103.1 Налогового Кодекса РФ, предусматривающей, что, если сумма штрафа, налагаемого на индивидуального предпринимателя, не превышает 5 тыс. руб., а на организацию − 50 тыс., руководитель налогового органа принимает решение о взыскании налоговой санкции. До обращения решения о взыскании налоговой санкции к принудительному исполнению налоговый орган предлагает налогоплательщику добровольно уплатить соответствующую сумму. В противном случае решение о взыскании

[338] См. Судите и судимы будете. Выступление В.Ф.Яковлева на заседании Совета при Президенте РФ по вопросам совершенствования правосудия. − Российская газета, 10 марта 2006 г.

налоговой санкции вступает в законную силу и обращается к принудительному исполнению путем направления в течение 5 дней соответствующего постановления судебному приставу-исполнителю для исполнения в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об исполнительном производстве»[339]. Налогоплательщик при этом вправе обжаловать решения о взыскании налоговой санкции в вышестоящий налоговый орган, а также в арбитражный суд; при этом исполнение постановления не приостанавливается. Таким образом, арбитражный суд будет рассматривать дело лишь при наличии спора. В данном случае досудебная процедура не является обязательной. Налогоплательщик вправе выбрать, в какой орган обратиться за разрешением конфликта.

Возможен и другой подход, когда досудебная процедура будет признана обязательной. В этом случае дело может завершиться на этапе досудебной процедуры, но может быть перенесено в суд, чтобы он проверил, соответствует ли закону досудебное решение, поскольку одна из сторон, полагая, что решение несправедливо, всегда вправе обратиться в суд.

Для реализации этого подхода необходимо сформировать в органах исполнительной власти, в первую очередь тех, где подобных споров много (например, в налоговых и таможенных службах, в земельных органах), соответствующие структуры, уполномоченные разрешать конфликты. Далее, на законодательном уровне разработать необходимые дополнительные правила, регулирующие досудебные процедуры. Таким образом, само ведомство будет обязано устранить допущенное им нарушение законным путем, что повысит прозрачность и ответственность органов исполнительной власти: ведьесли предприниматель не согласится с принятым этим конфликтным органом решением, то он воспользуется своим правом обратиться в арбитражный суд. В настоящее время разрабатывается президентский законопроект об упорядочении досудебного рассмотрения

[339] СЗ РФ, 1997, № 30. Ст. 3591

споров[340]. Это может разгрузить суды от дел, в которых отсутствует спор, а, значит − способствовать повышению качества и ускорению судопроизводства.

В русле данного подхода Высший Арбитражный Суд недавно выступил с инициативой создания Федеральной административной службы России, которая задумывается в качестве нового ведомства для рассмотрения во внесудебном порядке споров между гражданами и государственными структурами. Административная служба должна быть чем-то средним между судом и исполнительной властью, неким контрольным органом, независимым от всех прочих. Она будет заниматься рассмотрением жалоб и назначением административных наказаний, поскольку суды не должны выступать в качестве карательного органа. Внесудебный порядок рассмотрения административных споров предлагается сделать обязательным, при этом сохранив за сторонами право на обращение в суд при несогласии с решением этой службы[341].

Кроме этого, Центром стратегических разработок в 2005 году была разработана концепция закона о внесудебном порядке оспаривания гражданами и организациями решений и действий административных органов, в рамках которой жалоба гражданина на чиновника каждого конкретного ведомства должна рассматриваться специальной апелляционной комиссией, созданной при данном ведомстве. Предложение Высшего Арбитражного Суда о создании межведомственного органа вполне укладывается в названную концепцию[342].

Правила раннего раскрытия доказательств. Более быстрому рассмотрению споров и, соответственно, эффективному обеспечению защиты может способствовать введенное в арбитражное судопроизводство правило раскрытия доказательств на ранних стадиях процесса. В

[340] В.Яковлев. Появятся ли новые процедуры разрешения налоговых споров // Консультант, № 17, сентябрь 2005 года

[341] См. В.Куликов. Арбитраж рассекречивает доходы − Российская газета, 24 апреля 2007 г.
[342] См. В.Куликов. Служба жалоб и предложений − Российская газета, 3 апреля 2007 г.

соответствии с этим положением каждое лицо, участвующее в деле, должно раскрыть доказательства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений, перед другими лицами, участвующими в деле, до начала судебного заседания (ст. 65 АПК РФ). Таким образом, все основные доказательства представляются на этапе подготовки дела к судебному разбирательству, что позволяет каждой стороне знать о правовой позиции оппонента заранее и соответственно подготовиться к защите своих интересов. Этой же статьей вводится вполне разумное ограничение для лиц, участвующих в деле: ссылаться только на те доказательства, с которыми другие лица, участвующие в деле, были ознакомлены заблаговременно (ст. 65 АПК РФ). Вместе с тем в АПК отсутствует вполне разумная, корреспондирующая изложенному правилу норма об обязанности ответчика представить отзыв на исковое заявление на этапе подготовки дела к слушанию, поскольку в ст. 131 АПК указано, что ответчик «направляет или представляет отзыв».

Дифференциация процедур судопроизводства. Проводимые в стране экономическая, судебная, административная реформы, подняв значение и роль судебной власти как третьей ветви власти в государстве, значительно расширили круг разрешаемых судом вопросов. К таким делам можно отнести следующие:

- в гражданском судопроизводстве − это рассмотрение бесспорных требований при выдаче судебных приказов, осуществление контроля за решениями третейских судов, содействие исполнению решений иностранных судов;
- в арбитражном судопроизводстве − это осуществление контроля за решениями третейских судов, содействие исполнению решений иностранных судов, привлечение лиц к административной ответственности, проверка правильности постановлений административных органов о наложении административных

взысканий, дела о банкротстве, дела о ликвидации «мертвых» юридических лиц, взыскание обязательных платежей и санкций.

Совершенствование демократического устройства государства неизбежно влечет расширение сферы судебной деятельности, однако целесообразно разобраться в вопросе о том, как соотносится вся разнородная деятельность суда с осуществлением им правосудия.

Как представляется, деятельность суда при рассмотрении перечисленных дел существенно разнится с его работой по разрешению споров, конфликтов. Процедура вынесения судебных приказов в настоящее время значительно изменена, в направлении ее упрощения и ускорения. Теперь она занимает 5 дней, в течение которых судья рассматривает лишь соответствующее заявление кредитора (заявителя) и представленные им документы (ст. 126 ГПК РФ). Никаких возражений или документов со стороны должника к судье не поступает, более того, должник даже не уведомляется о поступившем заявлении. Эти особенности дают некоторым авторам основание рассматривать приказное производство не как вид гражданского судопроизводства, а как упрощенную его альтернативу, которая находится за рамками гражданской процессуальной формы, а значит, и правосудия[343].

Последним АПК РФ введена процедура упрощенного производства, в некоторых чертах схожая с приказным производством в гражданском процессе. Применяется она лишь по делам, где требования истца носят бесспорный характер, признаются ответчиком или иск заявлен на незначительную сумму (ст. 226 АПК); судебное заседание проводится без вызова сторон, при этом арбитражным судом исследуются лишь письменные доказательства, отзыв, объяснения по существу заявленных требований, представленные в письменной форме, другие документы (ст. 228 АПК).

[343] Громошина Н.А. К вопросу о видах гражданского судопроизводства // Защита прав и законных интересов граждан и организаций: Материалы Международной научно-практической конференции. Сочи: Кубанский госуниверситет, 2002. Ч.2. С. 29.

Таким образом, в упрощенном производстве арбитражная процессуальная форма реализуется в весьма усеченном виде.

Дела по осуществлению контроля за решениями третейских судов, по выдаче исполнительных листов на принудительное исполнение решений третейских судов, по признанию и приведению в исполнение решений иностранных судов также по характеру решаемых судом вопросов совершенно отличны от дел, связанных с разрешением конфликта. Спор между сторонами уже полностью разрешен третейским или иностранным судом, поэтому в рамках перечисленных дел судом общей юрисдикции или арбитражным лишь проверяется − по весьма узкому кругу формальных признаков − правильность вынесенного третейским или иностранным судом решения и рассматривается возможность его принудительного исполнения. Судебное заседание проводится с вызовом всех участвующих в деле лиц, хотя их неявка без уважительных причин не является препятствием для рассмотрения дела (ст. 411, 420, 425 ГПК РФ, ст. 232, 238, 243 АПК РФ); завершается оно, соответственно, вынесением не решения, а определения (ст. 411, 422, 427 ГПК РФ, ст. 234, 240, 245 АПК РФ). Хотя рассмотрение этих дел проводится в рамках гражданской или арбитражной процессуальной формы, роль суда по этим делам ограничивается лишь функциями содействия и контроля по отношению к указанным в законе решениям национальных или иностранных органов частной или публичной юрисдикции[344] весьма отдаленными от правозащитной функции по отправлению правосудия.

Следовательно, как уже говорилось, характер деятельности суда по перечисленным делам весьма отличен от деятельности по разрешению им споров. Правосудие − как совершаемая в порядке, определенном процессуальным правом, правоприменительная деятельность суда по рассмотрению и разрешению гражданских и уголовных дел, а также

[344] См. Е.И.Носырева. О функциях суда первой инстанции при рассмотрении гражданских дел // Новеллы гражданского процессуального права. М.: ТК Велби, Проспект, 2004. С.130.

экономических споров в целях охраны прав и интересов граждан, организаций и государства[345]– осуществляется посредством судопроизводства (ст. 118 Конституции РФ), то есть в рамках процессуальной формы. Процессуальная форма предоставляет заинтересованным в исходе спора сторонам определенные правовые гарантии правильности его разрешения, обеспечивает равенство процессуальных прав и обязанностей. Именно в рамках процессуальной формы наиболее полно реализуются международно-признанные принципы отправления правосудия. В первую очередь это относится к таким принципам, как доступность правосудия, охрана прав и свобод, диспозитивность, состязательность, равноправие сторон, законность и беспристрастность суда, гласность, публичность.

Поскольку судом защищаются различные права и свободы, выделяются и способы их защиты, требующие адекватной процессуальной формы соответствующей судебной деятельности. Это влечет необходимость дифференциации процессуальных форм. Так, можно выделить внешнюю их дифференциацию, определив публично-правовую и частно-правовую процессуальные формы.

В рамках первой разрешаются конфликты между государством (его органом, должностным лицом) и гражданином или организацией, т.е. не равными по своему материально-правовому статусу субъектами. Эта процессуальная форма, обладая выраженной карательной составляющей, связанной с наказанием лица, виновного в совершении административного правонарушения либо преступления[346], должна обеспечивать слабой стороне максимальные возможности защиты ее прав за счет соответствующего распределения бремени доказывания, существующих презумпций, сроков рассмотрения дела и др. Публично-правовая процессуальная форма, в свою

[345] Юридическая энциклопедия. Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2001. С. 680

[346] См. И.А.Приходько. Карательное начало как сущностный критерий разграничения административного и гражданского судопроизводства //Материалы Международной научно-практической конференции «Защита прав и законных интересов граждан и организаций». Ч.2. Сочи: Кубанский госуниверситет, 2002. С.31.

очередь, − по тому признаку, о каком правонарушении и, соответственно, о какой санкции, уголовной или административной, ставится вопрос, − подразделяется на уголовно-процессуальную и административно-процессуальную.

Частно-правовая процессуальная форма необходима для разрешения конфликтов между равными в материальном отношении субъектами, что предопределяет возможность и необходимость максимального равноправия сторон в состязательном и диспозитивном процессе. Эта форма, в свою очередь, учитывая специфику экономических споров с участием профессиональных субъектов хозяйственного оборота, может быть подразделена на гражданскую процессуальную и арбитражную процессуальную формы.

Нельзя исключать, что в перспективе могут возникать и иные процессуальные формы, если этого потребуют новые сформировавшиеся группы дел, обладающие специализирующими признаками, например дела о банкротстве, трудовые дела. Таким образом, внешняя дифференциация процессуальной формы зависит и напрямую связана с видами судопроизводства.

Одновременно следует выделить и внутреннюю дифференциацию процессуальной формы. Здесь помимо традиционных видов гражданского и арбитражного судопроизводства, таких как, исковое, особое, можно определить некие «упрощенные» процессуальные формы для перечисленных выше категорий дел, не связанных с разрешением конфликта, а иногда и с установлением фактических обстоятельств дела; таким формам присущи не все, а лишь наиболее существенные признаки частно-правовой процессуальной формы, в их рамках реализуются только самые основные принципы судебной деятельности. Эти формы дают возможность не обременять суд и участников процесса длительным и дорогостоящим судебным разбирательством. Вместе с тем они позволяют обеспечить в каждом конкретном случае определенные гарантии законности, необходимые

для придания юридической силы выносимому по результатам такого разбирательства судебному акту, обязательному для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, граждан, организаций и подлежащему неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации.

Эволюция нотариата в России. Термин «превентивное или *предупредительное, правосудие»* появился в связи с трансформацией значения и роли нотариата после присоединения к латинскому нотариату. Нотариат, будучи несудебной формой защиты гражданских прав и охраняемых законом интересов, является, согласно Резолюции Европейского парламента, органом превентивного правосудия. В соответствии с документами Конгресса Международного союза судей нотариус наделен полномочиями удостоверять юридические акты, беспристрастно информировать стороны о существе и правовых последствиях таких актов, то есть осуществлять деятельность по предотвращению споров. Нотариус, во-первых, непосредственно обеспечивает защиту прав гражданина, чем предупреждает необходимость обращаться к судье за правовой защитой. Во-вторых, когда все же не удается предотвратить обращение в суд, нотариальные действия облегчают и упрощают деятельность правосудия[347].

Подобный подход закреплен в договоре о сотрудничестве между Международным союзом судей и Международным союзом латинского нотариата, в котором подчеркнуто, что эти организации ставят своей целью установление здоровой и нормально действующей системы правосудия, имея в виду снижение затрат на ее содержание и одновременно обеспечение ее доступности для всех граждан[348].

Российский нотариат в своем развитии прошел два этапа.

---

[347] Жуйков В.М. Нотариат как институт превентивного правосудия: общие цели, принципы и полномочия. − Российская юстиция, 1998, NN 6 − 7.

Первый охватывает период с 1990 по 1996 год. В это время в общественном сознании и на уровне государственной политики утверждаются идеи признания и эффективной защиты естественных прав человека; частной собственности; свободы предпринимательской деятельности; социально ориентированной рыночной экономики; правового государства. Эти идеологические приоритеты отразились в нормативно-правовом регулировании деятельности нотариата и отраслевых актах. В этот период произошли фундаментальные изменения, повлекшие появление в России нотариата латинского типа как уникального правового института, активно способствующего прогрессивным общественным преобразованиям. Благодаря эффективной государственной политике и усилиям нотариального сообщества за весьма короткий исторический срок был создан принципиально новый для отечественной теории и практики тип нотариата как публично-правового правозащитного и правоприменительного института, соответствующего правовым стандартам экономически развитых демократических стран. Нотариальное сообщество успешно справилось с практическим осуществлением делегированных государством полномочий и в целом выполнило свою миссию по обеспечению и защите прав в условиях посттоталитарной трансформации. Концепция созданного нотариата сводилась к тому, что в демократическом правовом государстве возможны и необходимы ограничение излишнего вмешательства государства в экономическую сферу, развитие гражданского общества, доверие государства гражданам и институтам гражданского общества, делегирование последним некоторых полномочий, развитие социального партнерства. В правовой сфере эта парадигма предполагала необходимость создания правового государства, разделения властей, конституционализма, независимости судебной власти, развития правозащитных институтов. Нотариат, как публично-правовой правозащитный и правоприменительный

---

[348] В.В. Скитович, С.В. Мальцева. Нотариат и суд: грани взаимоотношений. − Журнал российского права, N 7, июль 2004.

институт, является существенным и незаменимым элементом этой ценностно-теоретической конструкции. Процесс ее воплощения проходил не без определенного противодействия со стороны представителей юридического сообщества, полагавших, что произошла приватизация государственного нотариата, причем в несправедливой форме, когда государство в ущерб себе лишилось части своих исконных полномочий[349].

Второй этап охватывает период с 1997 года по настоящее время и характеризуется политикой контрреформирования российского нотариата и его регрессивной эволюцией. Главная особенность данного этапа – принятие ряда нормативных правовых актов, изымающих из компетенции нотариусов их полномочия. В частности, вместо нотариального удостоверения сделок с недвижимостью был введен институт государственной регистрации (1997 год); отменена исполнительная надпись нотариуса (1997 год, Федеральный закон «Об исполнительном производстве»[350]); отменено нотариальное удостоверение доверенностей на управление транспортным средством (1998 год, Приказ Минюста РФ и МВД РФ[351]); отменено обязательное нотариальное свидетельствование подлинности подписи на банковских карточках (2003 год, Указание ЦБ России[352]); кроме того, размеры нотариальных тарифов были установлены без учета сложности труда нотариуса, реальной стоимости объектов гражданского оборота, динамики инфляционных процессов и др., а также был расширен круг организаций и должностных лиц, имеющих право совершать приравненные к нотариальным действия.

Все это привело к сужению сферы нотариальной деятельности и снижению уровня правовой безопасности участников гражданско-правовых отношений.

---

[349] Медведев И.Г., Ярков В.В. Российский нотариат в изменяющейся государственной и правовой системе: современное состояние и перспективы развития. Аналитическая записка. − Нотариальный вестникъ, 2005, № 3, С. 19.
[350] СЗ РФ, 1997, N 30. Ст. 3591.
[351] Приказ Минюста РФ и МВД РФ от 11 сентября 1998 года NN 121, 562.
[352] Указание ЦБР от 21 июня 2003 года N 1297-У.

Закономерным следствием контрреформы явилось расширение функций органов исполнительной власти по контролю нотариата, ведущее к фактическому управлению нотариатом. Существом предлагаемых инициатив является установление жесткого контроля управления нотариатом государственными служащими среднего звена органов исполнительной власти и снижение роли и ослабление системы корпоративного самоуправления нотариата[353].

4. Эволюция производства в суде надзорной инстанции Производство в суде надзорной инстанции является самостоятельной стадией судопроизводства. В обоих цивильных процессах этот институт − как способ проверки вступивших в законную силу судебных актов − сохранен и сегодня, несмотря на серьезную критику со стороны Европейского суда.

Данный институт претерпел серьезные изменения за последние 15 лет в обоих процессах. Во многом эти трансформации имели общее направление, но результатом стали значительные различия в процедуре.

Институт надзорного производства в ***гражданском процессе*** прошел в своей эволюции два этапа:

- на первом (1996 − 2002 годы) была реализована основная идея, связанная с последовательной реализацией принципов диспозитивности и состязательности, с превращением надзорного производства в исключительное производство, в котором решались бы только вопросы права[354];
- на втором (новый ГПК РФ 2002 года) была существенно изменена процедура надзорного производства − в направлении отказа от дискретных полномочий должностных лиц, а также в процессуальном регулировании на предварительной стадии решения вопроса о допустимости надзорного рассмотрения и др.

[353] См. Н.Ф. Шарафетдинов Нотариальный феномен в позитивистском, либертарном и юснатуралистическом типах правопонимания. М.: Фонд развития правовой культуры, 2006. С.9-14.

К наиболее значимым изменениям, произошедшим на первом этапе реформирования надзорного производства, можно отнести следующие.

1) До 1995 года широкий круг должностных лиц (руководители судебных инстанций и руководители прокуратуры различных уровней) могли по собственному усмотрению принести протест в надзорный орган о пересмотре дела в порядке надзора. В 1995 году Пленум Верховного Суда, отменив предыдущее разъяснение п. 2 Постановления «О рассмотрении судами РСФСР гражданских дел в порядке надзора» от 26 июня 1974 года, ограничил число поводов для протестов лишь жалобами лиц, участвующих в деле, либо других лиц, чьи права нарушены судебным решением.

2) Изменение редакции статьи 330 ГПК (27 октября 1995 года) ограничило правомочия надзорной инстанции проверкой законности судебных постановлений, т.е. правильности применения и толкования норм материального и процессуального права; фактическую сторону дела надзорная инстанция могла проверять только применительно к критерию законности судебного решения. Соответственно были ограничены основания для отмены судебного решения в порядке надзора − случаями незаконности судебного решения (изменения ст. 330 ГПК).

3) Изменение редакции статьи 327 ГПК ограничило проверку в надзорной инстанции пределами доводов надзорного протеста, хотя в интересах законности суд надзорной инстанции мог выйти за пределы протеста.

Тем не менее, количество судебных решений, исправляемых или отменяемых судом надзорной инстанции, оставалось значительным − около трети всех отмененных решений[355]. Это свидетельствовало о том, что надзорная инстанция так и не стала исключительной инстанцией.

---

[354] См. В.М. Жуйков. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М.: Статут, 2006, С. 108.
[355] См. Там же. С. 113.

На втором этапе, при разработке нового ГПК РФ, произошло дальнейшее реформирование надзорного производства. Основными преобразованиями можно назвать следующие.

1) Существенно изменился порядок рассмотрения дела в надзорной инстанции, в частности, в рамки гражданского процессуального права введено рассмотрение обращения заинтересованного лица о пересмотре дела в порядке надзора (ранее эта часть процедуры имела не процессуальный, а ведомственный характер).

2) Новый ГПК полностью отказался от института протеста должностного лица. Правом на подачу заявления о пересмотре дела в порядке надзора теперь обладают все участвующие в деле лица (ст. 376 ГПК), правопреемники сторон и третьих лиц, заявители и заинтересованные лица по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, по делам особого производства; при этом имеет значение сам факт их привлечения судом к процессу, а не реальное участие этих лиц в судебном заседании. Особо следует указать на аналогичное право возбуждения надзорного производства лицами, не участвовавшими в деле, права и обязанности которых затрагивает принятый судом акт (ч. 1 ст. 376 ГПК).

Прокурор, участвовавший в деле, также вправе подать представление о пересмотре дела в порядке надзора. Прокурор имеет такое право, даже если он не участвовал в рассмотрении дела в суде первой инстанции, но признан участвующим в деле лицом.

Вопрос о передаче надзорного заявления (представления) решается единолично судьей суда субъекта Федерации или Верховного Суда и оформляется вынесением определения.

Председатель Верховного Суда или заместитель Председателя Верховного Суда имеет право внести в Президиум ВС мотивированное представление о пересмотре судебных постановлений в порядке надзора в целях обеспечения единства судебной практики и законности.

3) В ГПК РФ установлен срок обжалования судебных постановлений в порядке надзора – 1 год со дня их вступления в законную силу (ст. 376 ГПК). Дополнениями ГПК РФ от 28 июля 2004 года предусматривается возможность восстановления пропущенного срока (ст. 112 ГПК).

4) Возбуждение надзорного производства осуществляется посредством подачи заявления участвующим в деле лицом или по представлению прокурора; содержание заявления (представления) определено законом (ст. 378 ГПК РФ). Его единолично рассматривает судья надзорной инстанции и решает вопрос о наличии оснований для пересмотра дела в порядке надзора. При необходимости судья истребует дело из суда первой инстанции для изучения. В случае положительного решения судья вместе с вынесенным им определением и материалами дела направляет надзорную жалобу или представление прокурора в суд надзорной инстанции.

На этом этапе дело рассматривается по существу соответствующей надзорной инстанцией. Лица, участвующие в деле, извещаются о времени и месте рассмотрения дела, однако их неявка не препятствует его рассмотрению.

После выступлений участвующих в деле лиц суд надзорной инстанции большинством голосов принимает определение, а президиум суда субъекта Федерации и Верховного Суда – постановление, которые вступают в законную силу со дня их принятия. О вынесенном судом надзорной инстанции определении сообщается лицам, участвующим в деле (ч. 8 ст. 386 ГПК РФ).

5) Основания отмены или изменения судебных постановлений в порядке надзора ограничены существенными нарушениями норм материального или процессуального законодательства (ст. 387 ГПК РФ). При этом существенность нарушений норм материального права оценивается и признается судом надзорной инстанции по каждому делу с учетом его конкретных обстоятельств и значимости последствий этих нарушений для лица, в отношении которого они допущены (п. 25 Постановления Пленума

Верховного Суда «О некоторых вопросах, возникших в связи с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»[356] № 3 от 20 января 2003 года).

Перечисленные изменения привели к сокращению числа изменяемых или отменяемых в порядке надзора судебных актов до 20%[357].

Процедура пересмотра судебных актов в порядке надзора явилась предметом проверки Конституционного Суда. Постановлением от 5 февраля 2007 года № 2-П[358] были признаны соответствующими Конституции положения главы 41 ГПК РФ, однако законодателю указано на необходимость ряда мер по реформированию надзорного производства.

1) В первую очередь это касается конкретизации порядка осуществления правомочия Председателя Верховного Суда или его заместителя на внесение мотивированного представления о пересмотре судебных постановлений в порядке надзора в целях обеспечения единства судебной практики и законности, закрепленного за ними статьей 389 ГПК РФ. Было указано, что названное представление должно вноситься только при наличии обращения заинтересованных лиц (включая тех, которые по своему статусу в соответствии с законом обладают правом обращаться в защиту публичных интересов), с соблюдением общих правил, предусмотренных гл. 41 ГПК РФ. Иное приводило бы к искажению природы правосудия, принципа состязательности и равноправия сторон при осуществлении судопроизводства (ст. 123, ч. 3 Конституции РФ), а также конкретизирующего его принципа диспозитивности в гражданском процессе.

2) Единоличное рассмотрение судьей надзорной жалобы (представления) истребованного дела не противоречит конституционным принципам правосудия, не ограничивает и не нарушает конституционного права на судебную защиту, тем более что, как неоднократно указывал

[356] Российская газета, 25 января 2003 года, N 15.
[357] См. В.М. Жуйков. Там же, С. 120.
[358] СЗ РФ.2007, N 7, ст. 932.

Конституционный Суд, на стадии предварительного рассмотрения судьей надзорных жалоб (представлений) какое-либо новое решение, иначе определяющее права и обязанности сторон, не выносится.

Вместе с тем не исключается право федерального законодателя предусмотреть коллегиальный порядок рассмотрения вопроса о наличии оснований для передачи дела в суд надзорной инстанции для рассмотрения по существу, как это закреплено в АПК РФ (ч. 1 ст. 299).

При этом Председатель ВС или заместитель Председателя ВС, внесшие представление, не могут участвовать в рассмотрении Президиумом ВС Российской Федерации соответствующего дела по существу. Их участие в рассмотрении дела Президиумом ВС ставило бы под сомнение беспристрастность суда и противоречило бы принципу независимости судей. Аналогичная позиция сформулирована Европейским Судом по правам человека, который в пункте 97 Постановления от 9 ноября 2004 года по делу «Светлана Науменко против Украины» указал, что практика, в соответствии с которой заместитель председателя суда в качестве члена президиума и заместителя председателя президиума рассматривает внесенный им же в президиум суда протест, несовместима с принципом беспристрастности судьи, так как никто не может быть одновременно истцом и судьей в собственном деле.

3) Далее, Конституционный Суд признал, что в качестве существенных нарушений норм материального или процессуального права, как предусмотренных статьей 387 ГПК РФ оснований для отмены или изменения судебных постановлений нижестоящих судов в порядке надзора могут выступать лишь такие ошибки в толковании и применении закона, повлиявшие на исход дела, без исправления которых невозможны эффективное восстановление и защита нарушенных прав и свобод, а также защита охраняемых законом публичных интересов.

4) Кроме этого, Конституционный Суд указал на необходимость учесть и предусмотреть отсутствие чрезмерно протяженных по времени процедур

обжалования и пересмотра судебных постановлений в порядке надзора как отступлений от принципа правовой определенности.

В то же время с федерального законодателя не снимается обязанность в разумные сроки установить процедуры, реально обеспечивающие своевременное выявление и пересмотр ошибочных судебных постановлений до их вступления в законную силу, и привести правовое регулирование надзорного производства в соответствие с признаваемыми Российской Федерацией международно-правовыми стандартами.

В ***арбитражном судопроизводстве*** процедура надзорного пересмотра также претерпела серьезные изменения по сравнению с АПК 1995 года − в направлении отказа от дискретных полномочий должностных лиц на инициирование производства в порядке надзора, а также в процессуальном регулировании на предварительном этапе решения вопроса о допустимости надзорного рассмотрения и др. В результате процедура пересмотра судебных актов в порядке надзора в арбитражных судах России стала в большей степени соответствовать международно-правовым стандартам. Надзорная инстанция представляется исключительной инстанцией и выполняет функцию по формированию общероссийской арбитражно-судебной практики. Это значит, что роль общероссийского центра, способного реально формировать единую, общую для всей страны практику разрешения экономических споров, значительно возрастает с появлением и развитием федеральных арбитражных судов округов, в каждом из которых формируется собственная арбитражно-судебная практика для данного округа, которая может различаться между различными округами[359].

Единственной инстанцией, обладающей правомочием пересмотра вступивших в законную силу судебных актов арбитражных судов в порядке надзора, является Президиум Высшего Арбитражного Суда.

Существенно изменился порядок рассмотрения дел в надзорной инстанции, в частности в рамки арбитражного процесса введено

[359] См. М.И. Клеандров. Арбитражный процесс. Учеб. М. : Юристъ, 2003, С. 287.

рассмотрение обращения заинтересованного лица о пересмотре дела в порядке надзора, пересмотрены основания для отмены или изменения судебных актов в надзорной инстанции и др.

Правом на подачу заявления о пересмотре дела в порядке надзора обладают все участвующие в деле лица (ст. 292 АПК РФ), правопреемники сторон и третьих лиц, заявители и заинтересованные лица по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, по делам особого производства; при этом имеет значение факт привлечения этих лиц арбитражным судом в процесс, а не их реальное участие в судебном заседании.

Особо следует указать на аналогичное право возбуждения надзорного производства лицами, не участвовавшими в деле, права и обязанности которых затрагивает принятый арбитражным судом акт (ст. 42, 292 АПК РФ).

Прокурор, участвовавший в деле, также вправе подать представление о пересмотре дела в порядке надзора. Даже если прокурор не участвовал в рассмотрении дела в суде первой инстанции, по делам, указанным в ч. 1 ст. 52 АПК, он вправе, рассмотрев поступившие обращения от заинтересованных лиц, подать надзорное представление при наличии оснований для пересмотра судебного акта.

Обращение с заявлением или представлением о пересмотре судебного акта в порядке надзора ограничено сроком в три месяца со дня вступления в законную силу последнего судебного акта, принятого по данному делу (ч. 3 ст. 292 АПК). При этом с учетом изменений АПК РФ, произведенных в марте 2005 года[360], введено право на возможность восстановления указанного срока в течение 6 месяцев со дня вступления в законную силу последнего оспариваемого судебного акта (ч. 4 ст. 292).

На первом этапе решается вопрос о возможности возбуждения надзорного производства. Вопрос о принятии заявления или представления к

[360] СЗ РФ, 2005, N 14. Ст. 1210.

производству рассматривается единолично судьей Высшего Арбитражного Суда в 5-дневный срок со дня его поступления (ст. 295 АПК).

На втором этапе решается вопрос о наличии оснований для пересмотра дела в порядке надзора. При соблюдении всех необходимых условий арбитражный судья выносит определение о возбуждении надзорного производства, в определении может быть указано на истребование дела из арбитражного суда в Высший Арбитражный Суд для изучения.

После возбуждения надзорного производства вопрос о пересмотре судебного акта в порядке надзора рассматривается коллегиальным составом судей Высшего Арбитражного Суда в судебном заседании без извещения участвующих в деле лиц в месячный срок со дня поступления заявления, представления или истребованного дела.

По результатам рассмотрения выносится определение:

- о передаче дела для пересмотра оспариваемого судебного акта в порядке надзора в Президиум Высшего Арбитражного Суда при наличии оснований;
- о передаче дела в арбитражный суд кассационной инстанции, если данный судебный акт не пересматривался в этом порядке и имеются основания для проверки правильности применения норм материального или процессуального права;
- об отказе в передаче дела для пересмотра судебного акта в порядке надзора в Президиум Высшего Арбитражного Суда (ч. 4 − 8 ст. 299 АПК РФ).

Копия определения не позднее следующего дня после дня вынесения направляется лицу, ходатайствующему о пересмотре судебного акта в порядке надзора. Повторное обращение того же лица по тем же основаниям с заявлением или представлением о пересмотре судебного акта в порядке надзора не допускается.

На третьем этапе дело рассматривается по существу Президиумом Высшего Арбитражного Суда как надзорной инстанцией.

Президиум рассматривает дело в течение 3 месяцев со дня вынесения определения о передаче дела в Президиум (ст. 303 АПК РФ);в рассмотрении должно участвовать большинство членов Президиума.

В случае положительного разрешения ходатайства о пересмотре дела в порядке надзора участвующие в деле лица извещаются о времени и месте рассмотрения дела Президиумом по пересмотру судебного акта в порядке надзора. Их неявка не препятствует рассмотрению дела (ст. 302 АПК РФ). После выступлений участвующих в деле лиц Президиум в закрытом совещании большинством голосов принимает постановление, которое вступает в законную силу со дня его принятия.

Надзорная инстанция вправе:

- оставить оспариваемый акт без изменения, а заявление или представление без удовлетворения;
- изменить судебный акт;
- отменить решение полностью или в части и
- передать дело на новое рассмотрение в соответствующий арбитражный суд, судебный акт которого отменен или изменен,
- вынести новый судебный акт, не передавая дело на новое рассмотрение;
- прекратить производство по делу, или оставить заявление без рассмотрения полностью или в части;
- оставить без изменения один (или более) из ранее принятых по делу судебных актов (ст. 305 АПК РФ).

Основаниями для изменения или отмены в порядке надзора судебных актов, вступивших в законную силу, являются:

- нарушение единообразия в толковании и применении арбитражными судами норм права. До рассмотрения конкретного дела в Президиуме Высшего Арбитражного Суда таковое нарушение могло быть описано, например, в разъяснениях Пленума по вопросам судебной практики или постановлениях

Президиума, принятых по результатам рассмотрения дел в порядке надзора; подобное нарушение существенно ущемляет права заявителя в предпринимательской и иной экономической сфере;

- препятствие принятию законного решения по другому делу. В силу преюдициальности вступивших в законную силу актов недопустимо оспаривание установленных в них обстоятельств, поэтому, если заявитель считает, что акты приняты с нарушением его права, то он вправе обращаться в надзорную инстанцию за пересмотром дела;
- нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц или иных публичных интересов, в частности когда решение арбитражного суда устанавливает не только права и обязанности участвующих в деле лиц, но затрагивает права многих лиц, не привлеченных к процессу, например акционеров, вкладчиков и т.п. (ст. 304 АПК РФ).

Можно утверждать, что сформированная процедура надзорного производства в арбитражном процессе в большей степени отражает исключительный характер этой стадии. В частности, из 19 тыс. заявлений и представлений, поступающих ежегодно на рассмотрение в Высший Арбитражный Суд, передается в Президиум как в надзорную инстанцию лишь около 350 − 400, что составляет немногим более 2% от числа поступивших и рассмотренных, а отменяется и изменяется надзорной инстанцией 0,00019% решений от числа вынесенных арбитражными судами.

Проблемы административной юстиции

Особое значение для современной судебной власти в Российской Федерации имеет институциональное и процессуальное обеспечение института административной юстиции. Речь идет об окончательном (конечно, в какой-то степени это определение относительно) формировании административных судов как самостоятельной подсистемы судебной власти, а административного судопроизводства − как самостоятельного вида судебного процесса.

Проблемам административной юстиции, как в институциональном, так и в процессуальном плане, в последние 5-7 лет уделяется неизменное внимание ученых и практических работников, особенно судей. Многочисленные дискуссии увенчались внесением в 2000 году Верховным Судом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проекта Федерального конституционного закона «Об административных судах в Российской Федерации» − первой в современной истории России официальной попыткой решить, хотя бы отчасти, давно назревшую проблему в институциональном плане[361]. Также Верховный Суд РФ внес в Государственную Думу проект Кодекса Российской Федерации административного судопроизводства РФ. До настоящего времени эти проекты не приняты.

На сегодняшний день институционализация административной юстиции явно не завершена. В рамках судов общей и арбитражной юрисдикции развивается внутренняя специализация на уровне судей, составов и судебных коллегий. В некоторых случаях в роли административного суда выступает Конституционный Суд Российской Федерации.

Процессуальная составляющая административной юстиции получила выражение также в ГПК РФ и в АПК; при этом административное судопроизводство не рассматривается как самостоятельный процесс. В гражданском процессуальном законодательстве такой подход возник в 1993 г. и уже стал традицией, для арбитражного же он является новеллой. Оба кодекса содержат разделы, объединяющие процессуальные нормы о порядке рассмотрения судами дел, вытекающих из публичных правоотношений, в том числе из административно-правовых.

Так, новый ГПК РФ, в основном воспринял теоретические подходы Закона Российской Федерации «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права

[361] Подробнее об истории вопроса см. Абросимова Е.Б. Административная юстиция: к истории вопроса // Проблемы и перспективы административного правосудия в Российской Федерации. М.: РАП, 2007.

и свободы граждан»[362] (сохранившего юридическую силу и после принятия ГПК). Раздел III ГПК «Производство по делам, возникшим из публичных правоотношений» весьма значителен по объему, он включает 17 статей, сгруппированных в 4 главы. Глава 23 посвящена определению общих положений данного вида гражданского судопроизводства, главы 24–26 – регулированию особенностей производства по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части; об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

Статьи 22–27 ГПК (также по традиции) определяют компетенцию судов общей юрисдикции различного уровня. Так, Верховный Суд РФ согласно ч. 1 ст. 27 ГПК РФ рассматривает по первой инстанции дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти (применительно к теме − министерств и ведомств), касающихся прав и свобод, законных интересов граждан и организаций. Кроме того, согласно п. 5 ч. 1 ст. 27 именно Верховный Суд рассматривает дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии РФ (являющейся исполнительным органом специальной компетенции), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или комиссий по проведению референдума[363]. Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области и автономного округа рассматривают (ст. 26 ГПК РФ) все жалобы на решения (нормативные и ненормативные акты) и действия (бездействие) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, касающиеся обеспечения конституционного права граждан избирать и быть избранными (за исключением случаев, предусмотренных статьей 27 ГПК, и дел по

[362] Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 19. Ст. 685; СЗ РФ, 1995, № 51. Ст. 4970.

[363] Аналогичные нормы содержаться в ст. 78 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ст. 85 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», ст. 92 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Компетенция Верховного Суда РФ уточнена в этой части Постановлением Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности п. 10 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ч. 1 ст. 259 ГПК РФ в связи с запросом Верховного Суда РФ от 25 февраля 2004 года // СЗ РФ, № 9. Ст. 831.

жалобам на решения и действия нижестоящих комиссий). Районные суды рассматривают все иные дела, связанные с обжалованием решений (нормативных или ненормативных) и действий (бездействия) центральных и территориальных федеральных органов исполнительной власти (ст. 25 ГПК, за исключением случаев, перечисленных в статьях 27, 26 и 24 ГПК). Согласно ст. 23 ГПК к подсудности мировых судей дела рассматриваемой категории не отнесены.

Напомним, что суды общей юрисдикции не рассматривают в рамках осуществления судебного административного контроля дела, в отношении которых предусмотрен иной порядок судебного обжалования (абзац 3 ст. 3 Закона «Об обжаловании в суд действий и решений»). Иной, или специальный, порядок обжалования на сегодняшний момент установлен в трех случаях.

Во-первых, это дела, связанные с существованием несудебного порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях (так называемый административный негативный процесс, о чем отчасти было сказано выше); таковой порядок реализуют органы исполнительной власти (главы 22 и 23 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях), заключительные решения в этом случае могут быть обжалованы также в суд общей юрисдикции[364] − по правилам, установленным главой 30 КоАП Российской Федерации.

Во-вторых, это дела, отнесенные к компетенции военных судов пунктами 1 и 3 ст. 7 Федерального конституционного закона «О военных судах Российской Федерации»[365]. В отношении этой группы дел необходимо сделать несколько замечаний. Пункт 1 ст. 7 указанного закона в сжатой форме воспроизводит характеристики компетенции судов общей юрисдикции по Закону от 27 апреля 1993 г. Пункт 3 содержит аналогичные характеристики, соотносимые, в свою очередь, с нормами КоАП РФ. И наконец, военные суды являются судами общей юрисдикции (ч. 1 ст. 1 названного Федерального конституционного закона), которые специализируются на рассмотрении дел, связанных со специальным субъектом − военнослужащим или гражданином, проходящим военные сборы, с одной стороны, и органом военного управления, с другой стороны.

[364] Обратим внимание, что статья 266 КоАП РСФСР в части невозможности обжаловать постановление судьи по делу об административном правонарушении в вышестоящий суд была признана не соответствующей Конституции Российской Федерации // СЗ РФ, 1999, № 23. Ст. 2890.

[365] По этому вопросу см. также ч. 3 ст. 254 ГПК Российской Федерации // СЗ РФ, 1999, № 26. Ст. 3170.

В-третьих, это экономические споры и иные дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений и отнесенные к компетенции арбитражных судов (о чем см. чуть ниже).

Обратим также внимание, что особый порядок установлен и для случаев обжалования актов, действий (бездействия) органов предварительного расследования в рамках уголовного процесса (статьи 123−127 УПК Российской Федерации 2001 г.).

Вопрос о формировании самостоятельной подсистемы административных судов и соответствующего самостоятельного вида судебного процесса неоднократно поднимался в ходе обсуждения проекта ГПК, но было признано, что хотя и существует некоторая самостоятельность, присущая производствам по этой категории дел, тем не менее они не обладают принципиальными особенностями правовой природы (с чем авторы настоящей статьи, что очевидно, несогласны[366]). В то же время предполагается обеспечить соответствующую специализацию отдельных судей, а в судах высшего уровня создать специализированные составы и коллеги. Говорить об изменении подходов к проблемам осуществления судебного административного контроля судами общей юрисдикции в этой ситуации не представляется возможным.

Вместе с тем в Государственной Думе до недавнего времени находилось на рассмотрении как минимум два законопроекта, так или иначе касающихся рассматриваемых проблем. Это проект Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (внесен в качестве законодательной инициативы Президентом РФ в 1998 году, отозван им же в 2006-м), который в числе прочих полномочий судов этой подсистемы называет и полномочия судебного административного контроля в полном объеме[367]. При этом предполагается двухэтапное решение вопроса об институционализации административной юстиции. На первом этапе – формирование специализированных подразделений и подготовка материальной и процессуальной основы для создания собственно административных судов. На втором, естественно, выделение из системы общих судов подсистемы административных. Уже упоминавшийся проект Федерального конституционного закона «Об административных

[366] Подробнее об особенностях административного судебного процесса см. Н.Салищева, Н.Хаманева. Нужен ли России административный суд? // Российская Федерация сегодня, 2005, № 6. С. 20−21; Радченко В.И. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников // Российская юстиция. 2004, № 3. С. 3−4

судах в Российской Федерации» предполагает выделение внутри подсистемы относительно самостоятельной группы – административных судов[368], включающей как профильные подразделения уже существующих судов, так и новые судебные органы (окружные административные суды и межрайонные административные суды). Проект предполагает также создание самостоятельного кодекса административного судопроизводства, которым будут пользоваться судьи при рассмотрении дел, возникающих из административных и иных публично-правовых отношений.

Разработка проекта Кодекса административного судопроизводства РФ была начата весной 2001 года под эгидой Верховного Суда РФ[369] при поддержке Фонда парламентаризма. В настоящий момент она завершена, и проект передан для обсуждения в Администрацию Президента РФ. Разработчики исходили из необходимости обособления административных судов от судов общей юрисдикции и создания относительно самостоятельной подсистемы, связанной с «материнской» только на уровне Верховного Суда РФ, в составе которого предлагается выделить Судебную коллегию по административным делам (по аналогии с подсистемой военных судов) − при сохранении комплексной юрисдикции Кассационной коллегии и Президиума. Иными словами, сохраняется общий подход к определению пределов компетенции административных судов: все административные дела и иные административные споры, вытекающие из публично-правовых отношений, за исключением отнесенных федеральным законом к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ, конституционных/уставных судов субъектов и арбитражных судов (статьи 1 и 5 проекта Кодекса[370]). Проект также существенно ограничивает компетенцию военных судов в части рассмотрения административных дел: в их юрисдикции остается только рассмотрение жалоб военнослужащих на действия (бездействие) командования по вопросам прекращения воинской службы,

---

[367] Подробнее см. Судебная власть. Под ред. Петрухина И.Л., М., 2003. С.109−110.

[368] В настоящий момент изучение этого проекта не представляется целесообразным, поскольку в процессе работы на проектом Кодекса административного судопроизводства его концепция подверглась пересмотру. И поскольку «автором» проекта также является Верховный Суд РФ можно утверждать, что проект Федерального конституционного закона «Об административных судах в Российской Федерации» будет видоизменен. Детальный анализ проекта Федерального конституционного закона можно найти в статьях: Салищева Н.Г. Проблемы административного судопроизводства; Ноздрачев А.Ф. Институт административного судопроизводства // Судебная реформа в России: проблемы совершенствования процессуального законодательства. М., 2001; Кряжков В., Старилов Ю. Административные суды: какими им быть?» // Российская юстиция, 2001, № 1. С. 18.

[369] Рабочей группой руководил первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации Радченко В.И. Рабочая группа действовала в составе: Абросимова Е.Б., Горохов Б.А, Муравьев А.А., Масленников А.Я., Попов С.А., Салищева Н.Г., Салюков Б.С., Скитович В.В., Тарасов О.А., Шварц О.А.

[370] Российская юстиция, № 3. С. 6−45.

переводов на другую службу и в другую местность, наложения взысканий, материального и жилищного обеспечения.

Помимо Верховного Суда РФ в систему административных судов предлагается включить межрайонные административные суды и окружные административные суды[371]. Имея в виду существующую сегодня компетенцию мировых судей в части рассмотрения дел об обжаловании решений органов, обладающих правом наложения административных взысканий институт мировых судей было решено также включить в систему административных судов. Предполагается учредить около 500 межрайонных административных судов и 21 окружной административный суд.

По российской традиции, процессуальный закон[372] весьма детально определяет компетенцию судов.

В части моделирования судебного административного процесса разработчики проекта предлагают использовать в качестве определяющих следующие принципы: законность, независимость суда, коллегиальность суда, ограниченная состязательность (заключающаяся в использовании инквизиционного начала в части положения судьи и перераспределения бремени доказывания), приоритет интересов гражданина при условии обеспечения равенства всех субъектов права перед законом и судом, активное содействие суда сторонам, непосредственность, гласность (значительно более полно регулируются все проявления транспарентности, включая вопросы депонирования и опубликования судебных решений), профессиональное представительство интересов (предполагает необходимость обязательного участия либо адвоката, либо, применительно к органам исполнительной власти и организациям, – работников их юридических служб, имеющих высшее юридическое образование), множественность языка судопроизводства, а также освобождение заявителя-гражданина от предварительной уплаты государственной пошлины. Значительной модификации подвергается и сам процесс: возрождаются досудебные стадии, усиливаются гарантии

[371] То есть происходит отказ от господствующего в системе общих судов принципа совпадения границ судебных территорий с границами административно-территориальных образований.

[372] Хотя статья 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации и предопределяет необходимость установления «полномочий, порядка образования и деятельности … федеральных судов» на уровне федерального конституционного закона, причем, на наш взгляд, совершенно очевидно − закона судоустройственного, а не процессуального типа, тем не менее вопросы установления компетенции (предметной и территориальной подсудности) по-прежнему разрешаются в основном именно в процессуальных кодексах, квалифицируемых согласно статье 76 как федеральные − а не федеральные − конституционные законы. Исключение составляет только

мирного разрешения дела, несколько упрощается стадия судебного разбирательства, видоизменяются полномочия суда второй и третьей (надзорной) инстанции[373].

К числу предлагаемых новелл следует также отнести формирование институтов коллективного обращения (статья 27) и обращения в суд в защиту прав, свобод и интересов других лиц или в защиту публичного интереса, причем этим правом предполагается наделить не только органы и должностные лица российского государства (Президент РФ, Уполномоченный по правам человека РФ, прокурор[374]), но и общественные объединения (статьи 30 и 31). Кроме того, предполагается учредить новый для российского процессуального права институт «модельного дела» (статья 29), позволяющий принимать, по сути, лишь одно решение по нескольким делам, поскольку в случае наличия аналогичных обстоятельств, например оспаривания нескольких положений одного нормативного правового акта, при наличии решения по данному вопросу суд будет освобожден от необходимости рассмотрения дела по существу и сможет, используя первичное решение как основу, в упрощенном порядке (без стадии предварительного заседания, без участия сторон и т.п.) разрешить дело.

В завершение анализа интересующей нас проблемы применительно к подсистеме судов общей юрисдикции осталось констатировать, что разработчики названных законопроектов и уже действующего ГПК интерпретировали статьи 72, 118 и 126 Конституции РФ несколько различным образом, при этом подход авторов проекта Федерального конституционного закона «Об административных судах в Российской Федерации» и Кодекса административного судопроизводства (даже с учетом высказанных в литературе и в ходе обсуждений на различных научных симпозиумах весьма серьезных замечаний, в том числе концептуального характера) представляется в большей степени основанным на конституционных положениях. ГПК (равно как и АПК),

---

значительная по объему процессуальная часть Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

[373] См. также Радченко В.И Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников // Российская юстиция, 2004, № 3. С. 4.

[374] Полномочия прокурора в административном судопроизводстве предлагается существенно ограничить, а его правовой статус максимально приблизить к статусу стороны в деле, за исключением более широких оснований для

«не видит» положений статей 72 и 118 Конституции Российской Федерации в полном объеме.

К сожалению, конструируя судебную систему России в середине 90-х годов, законодатель посчитал возможным сохранить существующие подходы к решению рассматриваемой проблемы в рамках подсистемы судов общей юрисдикции: за арбитражными судами сохранились (и были развиты) элементы полномочий судебного административного контроля, существовавшие к тому времени по Закону РСФСР «Об арбитражном суде»[375] от 4 июня 1991 года. Однако: Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации»[376] (статьи 10 и 36) и Арбитражный процессуальный кодекс РФ 2002 года (равно как и прежний кодекс 1995 года) дают основания утверждать, что понятие «арбитражно-процессуальное законодательство» (п. «о» ст. 72 Конституции РФ) охватывает и «гражданское» и «административное» судопроизводство (ч. 2 ст. 118 Конституции Российской Федерации), а понятие «иные дела, рассматриваемые арбитражными судами» (ст. 127 Конституции Российской Федерации) включает в себя дела по экономическим спорам, возникающие из административно-правовых и иных публично-правовых отношений, а именно дела:

- об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности;
- об административных правонарушениях;

его участия в процессе на стадии подачи жалобы (практически используется модель «действия в публичном интересе»).

[375] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 30. Ст. 1013.

[376] СЗ РФ. 1995, № 18. Ст. 1589; 2003, № 27 (ч.1). Ст. 2699; 2004, №13. Ст. 1111.

- о взыскании с организаций и граждан, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, обязательных платежей, санкций, если федеральным законом не предусмотрен иной порядок их взыскания;
- другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений (ст. 29 АПК РФ).

Кроме того, к числу дел, рассматриваемых арбитражными судами и относящихся к сфере судебного административного контроля, необходимо отнести и дела по спорам о банкротстве, о создании, реорганизации и ликвидации организаций, об отказе в государственной регистрации (ст. 33 АПК РФ).

Таким образом, в настоящий момент АПК, также как и ГПК, содержит вполне самостоятельные разделы, регулирующие как общие принципы рассмотрения дел, возникающих из административных и иных публичных правоотношений, так и особенности производства по делам об оспаривании нормативных правовых актов, об оспаривании ненормативных правовых актов, решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, а также по делам о привлечении к административной ответственности и об оспаривании решений административных органов о привлечении к административной ответственности (о чем уже говорилось выше). Определены также особенности производства по делам о взыскании обязательных платежей и санкций. В этом случае законодатель практически создал «процесс в процессе», представляющий собой вполне завершенную форму, которую можно было бы определить как «закон об административном производстве в арбитражных судах», поскольку правила, содержащиеся в АПК, в большей степени отражают специфику именно административного, а не гражданского (арбитражного) судебного процесса, включая свойственные первому и не свойственные второму) правила распределения бремени доказательств, активной роли судьи в процессе и т.п. Иными словами, хотя в АПК и сохраняется уже существующая законодательная интерпретация упомянутых

конституционных положений, произошло их дальнейшее развитие, основанное на особенностях правовой природы соответствующей группы правоотношений.

Поскольку пока не нашли своего решения такие принципиальные вопросы, как выбор организационной модели и пределы контрольных полномочий судов в этой сфере, в настоящей статье сознательно не были раскрыты особенности судопроизводства в административных судах. Но все-таки основные из них полагаем необходимым перечислить.

Во-первых, и гражданское, и арбитражное процессуальное законодательство ориентированы на рассмотрение административных дел в рамках состязательной процедуры. Традиционным же для административного судебного процесса в странах романо-германской правовой семьи является сохранение существенных элементов инквизиционного. В первую очередь это относится к роли судьи в процессе, характеризующейся активной поддержкой заявителя (в процессуальном смысле этого понятия), вплоть до консультирования заявителя по вопросам права и факта а также изменения предмета требования. Далее, суд в административном процессе обязан сам исследовать все факты, все материалы, относящиеся к делу, он не связан пределами искового заявления.

Во-вторых, в административном процессе − принципиально иные правила распределения бремени доказывания. Фактически обязанности по доказыванию в полном объеме возложены на государство, в том числе и в части обоснования законности содеянного, а заявитель лишь должен доказать сам факт применения (неприменения) к нему нормативного акта, факт осуществления в отношении него конкретного действия.

В-третьих, административный процесс чаще проводится в письменной форме. В привычной для нас форме публичного судоговорения осуществляется рассмотрение только тех дел, которые обладают большим общественным значением, актуальностью.

В четвертых, германский административный процесс вообще допускает создание «образцового дела», своеобразного прецедента, на основании решения по которому, будут решаться все аналогичные дела (без специального отдельного рассмотрения) − об этом было сказано несколько выше, применительно к проекту Кодекса административного судопроизводства.

В-пятых, административные суды, как правило, решают только вопросы законности, но не возмещения ущерба.

Можно назвать и иные особенности административного процесса, существенно отличающие его от гражданского. Такой характер процесса предопределяется характером претензий «человек против государства», или изначальным неравенством правового положения спорящих субъектов.

***

Картину административной юстиции в Российской Федерации дополняет значительная группа законодательных актов, так или иначе предоставляющих тем или иным видам судов полномочия по рассмотрению отдельных видов споров либо определяющих особенности производства; иногда соответствующие законы содержат нормы как институционального, так и материального и процессуального характера.

Речь идет об актах, конкретизирующих предметную подсудность судов общей юрисдикции, таких как Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», а также законодательство о государственной границе Российской Федерации, экологическое законодательство и пр.

С другой стороны, суды арбитражной юрисдикции рассматривают также дела по спорам, возникающим из административно-правовых и иных публичных отношений, не только в рамках АПК, но и Налогового кодекса РФ, Таможенного кодекса РФ, законодательства об экономических зонах, законодательства о банкротстве[377], экологического законодательства и т.п.

Необходимо также иметь в виду, что очень общие нормы, касающиеся судебного контроля за исполнением уголовных наказаний (опять-таки носителями именно исполнительной власти) содержит и статья 20 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

Таким образом, очевидным представляется, во-первых, отсутствие единообразного теоретического понимания правовой природы и процессуальной формы

[377] Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» от 26 октября 2002 года содержит детальную главу III «Разбирательство дел о банкротстве в арбитражном суде».

осуществления полномочий административного судебного контроля (административной юстиции). Во-вторых, столь же очевидно, что существуют различные (если не противоречивые) законодательные решения в части конкретизации норм, содержащихся в статьях 71, 72, 118, 126 и 127 Конституции РФ, в первую очередь в институциональном плане. В-третьих − отсутствует единство и в понимании процессуальных особенностей, свойственных реализации судом полномочий административной юстиции (хотя об этом подробно и не было сказано). И наконец, в-четвертых, такое положение дел приводит в конечном счете к образованию серьезных законодательных и практических пробелов в «броне» судебной защиты прав и свобод человека, выражающихся в неполноте регулирования предметной компетенции, отсутствии четких правил определения подсудности и подведомственности, правил разрешения споров о компетенции и т.п. Пятый вывод, на наш взгляд, тоже очевиден: дальнейшее развитие по данной схеме приведет к углублению уже существующих различий в уровне и качестве законодательного регулирования гражданского и арбитражного процессов, развитию уже существующего параллелизма, к формированию множественности подходов судебной практики к решению одних и тех же по своей правовой природе конфликтов − и как результат, − к усугублению проблем в сфере судебной защиты прав человека и затруднению поступательного развития судебной власти, исполнительной или административной власти, а в конечном счете − российского общества.

Авторы настоящей статьи являются сторонниками формирования обособленной, существующей наряду с судами общей, конституционной и арбитражной юрисдикции, подсистемы судов административной юрисдикции. Однако полагают, что в качестве промежуточного варианта в современных условиях может быть избрана и иная организационная форма. Так, существенных успехов достигают административные трибуналы в Великобритании, Шотландии и Уэльсе (различающиеся по организационным формам), административные комиссии и арбитражи в США, ординарные или общие суды этих стран, французские и германские административные суды (опять-таки существенно отличающиеся по организационным моделям), равно как и иные судебные или квазисудебные институты и процедуры, существующие в других странах. Главное − избранная организационная модель осуществления полномочий судебной власти в сфере контроля за деятельностью исполнительной власти (как и любой другой государственный механизм) должна быть логичной и оптимально

организованной, т.е. с наименьшими затратами и с наибольшей эффективностью, обеспечивающей универсальность судебной защиты. И несмотря на, увы, господствующее мнение − что развитие административной юстиции в России осуществляется вполне успешно и поэтому можно и дальше двигаться в том же направлении, − на наш взгляд, необходимо вернуться к обсуждению концепции административной юстиции и признать необходимость интерпретации конституционных норм, содержащихся в статьях 126 и 127, как предполагающих принадлежность соответствующих полномочий судам общей юрисдикции[378]; такая интерпретация устраняет дублирование уже существующих институциональных элементов административной юстиции и пока еще только развивающихся процессуальных элементов этого государственно значимого института (хотя подобная трактовка может быть − и является − несколько односторонней). Отсутствие должного (полного, детального и логичного) регулирования полномочий административного судебного контроля представляется весьма болезненным с точки зрения выполнения Российской Федерацией своих конституционных обязанностей, поскольку ограничивает свободу доступа к правосудию (ст. 46 Конституции РФ).

[378] Естественно, с поправкой на уточнение компетенции Конституционного Суда в этой сфере, осуществленное Постановлением от 27 января 2004 года по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ч. 1 ст. 27, ч.1, 2 и 4 статьи 251, ч. 2 и 3 ст. 353 ГПК Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации (СЗ РФ, 2004, № 6. Ст. 450), Постановлением от 18 июля 2003 года по делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания – Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан (СЗ РФ, 2003, № 30. Ст. 3101), Постановлением от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре в Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации (СЗ РФ, 2000, № 16. Ст. 1776).

Сюкияйнен Э.Л.

АЛЬТЕРНАТИВНОЕ РАЗРЕШЕНИЕ СПОРОВ

1. Содержание понятия АРС

Ставшее почти традиционным выражение «альтернативное разрешение споров» (АРС) является буквальным переводом термина «alternative dispute resolution» (ADR). Следует при этом отметить, что аббревиатура ADR теперь уже не всегда означает именно «альтернативное» разрешение споров: в начале 2000-х гг. стало использоваться понятие «appropriate dispute resolution», что можно перевести как «правильное» разрешение споров, или, чтобы не менять аббревиатуру на русском языке, − «адекватное».

Так что же включает в себя это понятие, у которого в нашей стране за последние полтора десятилетия появилось столь много приверженцев, а также немало оппонентов?

Несмотря на то что термин «АРС» широко используется и уже практически не требует специальных пояснений в юридической профессиональной среде, его обычно употребляют применительно к практике зарубежных стран, прежде всего США и Канады. В российской же практике этот термин пока не устоялся в самостоятельном качестве, принято говорить лишь об отдельных правовых институтах, входящих в это данное понятие − третейское разбирательство, посредничество, претензионный прядок разрешения споров и пр.

Тем не менее, мы будем исходить из того, что АРС представляет собой внесудебное разрешение правовых споров (вытекающих прежде всего из гражданских правоотношений) с использованием специальных процедур.

В России АРС в качестве отдельного понятия возникло в середине 1990-х гг. в связи с началом активной деятельности международных и иностранных организаций, прежде всего некоммерческих. При

осуществлениитакими организациями проектов, направленных на реформирование российской судебной системы, АРС позиционировалось как обязательная составляющая или даже отдельное направление. Так, например, АРС в качестве отдельного направления в рамках компонента «судебная реформа» было включено в проект «Правовая реформа», осуществлявшегося в РФ в 1996–2004 гг. при финансовой поддержке Всемирного банка реконструкции и развития.

Аналогичные по содержанию и направлению (хотя и менее масштабные) проекты в разное время были реализованы в России при участии следующих организаций: Американская ассоциация адвокатов, Агентство США по международному развитию, Канадское агентство по международному развитию, Еврокомиссия, Фонд «Открытое общество» (Фонд Сороса), Российско-американское судейское партнерство, Министерство юстиции Швеции, фирма British-American Tobacco, Европейский деловой клуб и др.

В результате реализации таких проектов традиционные для России третейские суды, включая международный коммерческий арбитраж, вошли в собирательное понятие АРС и приобрели «заграничных родственников» в виде различного рода примирительных и иных процедур.

В настоящей работе мы постараемся дать характеристику каждому из основных видов АРС, а также сформулировать основные спорные вопросы, связные с этим своеобразным институтом.

2. Международный коммерческий арбитраж

Деятельность международных коммерческих арбитражей в России в настоящее время регулируется Законом Российской Федерации «О международном коммерческом арбитраже» от 7 июля 1993 г. За основу указанного закона принят почти не измененный текст разработанного Комиссией ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) и одобренного Генеральной Ассамблеей ООН (Резолюция № 40/72 от 11 декабря) Типового закона «О международном коммерческом арбитраже».

Следует отметить, что и до принятия этого закона в России (а еще ранее – в СССР) действовали третейские суды, осуществлявшие функции международного коммерческого арбитража: Внешнеторговая арбитражная комиссия ВТАК; с 1988 г. – Международный

коммерческий арбитражный суд)[379] и Морская арбитражная комиссия при Торгово-промышленной палате СССР (с 1991 г. − при Торгово-промышленной палате Российской Федерации). При этом до 1993 г. (в течение более 60 лет) существовало законодательное ограничение на осуществление международного коммерческого арбитража исключительно указанными организациями.

В настоящее время функции международного коммерческого арбитража (МКА) могут выполнять (и выполняют на практике) и иные постоянно действующие третейские суды, руководствующиеся названным законом. Допускается и международный коммерческий арбитраж ad hoc.

Рассматриваемый вид третейского суда является наиболее распространенным, так как практически все внешнеторговые контракты имеют арбитражную оговорку[380]. Очевидно, что это действительно самый удобный для сторон способ разрешения внешнеторговых споров − по следующим причинам:

- обычные судебные процедуры в таких случаях чрезвычайно громоздки и занимают много времени (рассмотрение споров с участием иностраннойстороны и особенно исполнение решений по таким делам требуют применения специальных процедур в государствах каждой из сторон спора, что может занять несколько лет);

- разрешение споров, традиционно передаваемых на рассмотрение МКА, часто требует от судьи (арбитра) специальных знаний, а постоянно действующие институты, в том числе российские, пользуются большим авторитетом и имеют списки арбитров, куда входят ведущие специалисты в различных областях из разных стран;

- рассмотрение спора в рамках обычной судебной процедуры требует значительных издержек (перевод документов, необходимость присутствия переводчика на заседаниях, неоднократные международные поездки представителей сторон и пр.), в то время как в МКА спор может рассматриваться на языке договора, а само рассмотрение, как правило, происходит в течение одного заседания и только в одной инстанции;

- вся процедура разрешения спора конфиденциальна.

Следует также отметить, что благоприятный климат функционирования МКА в Российской Федерации обеспечивается ее

[379] Ведомости СНД и ВС РФ, 1993, № 32. Ст. 1240.

[380] Имеется в виду, что вероятность рассмотрения возникшего спора международным коммерческим арбитражем намного выше, чем вероятность использования иных видов АРС, в том числе третейского суда, по отношению к общему объему обязательств, споры по которым могут быть разрешены посредством АРС.

участием, как правопреемника СССР, в Нью-Йоркской конвенции от 10 июня 1958 г. “О признании и исполнении иностранных арбитражных решений”, которая в силу статьи 15 Конституции РФ является частью российской правовой системы; а также в Европейской конвенции о внешнеторговом арбитраже (Женева, 1961).

Арбитражными судами России ежегодно рассматривается более 50 дел о признании и исполнении решений иностранных арбитражей.

Исполнение решений российских МКА также гарантировано законом, что является одним из существенных факторов, обеспечивающих устойчивый «спрос» на рассматриваемый вид АРС.

Необходимо, кроме того, отметить, что многие из перечисленных особенностей деятельности МКА в России практически исключают злоупотребления в его использовании, т.е. применение МКА целях иных, нежели действительное разрешение спора сторон, практически не имеет места.

Таким образом, можно сделать вывод, что МКА давно и прочно внедрился в российскую практику, и его положение вряд ли существенно изменится в будущем.

3. Третейский суд для разрешения «внутренних» споров

В 90-е годы наблюдался бурный рост количества третейских судов (ТС), − они возникали при многочисленных торговых биржах. Однако такие третейские суды были узкоспециализированными и рассматривали только биржевые споры.

Принятие 24 июня 1992 г. Временного положения о разрешении экономических споров третейским судом явилось важным шагом в развитии третейского разбирательства: был заложен фундамент его дальнейшего регулирования. После этого третейские суды стали появляться десятками и сотнями, при этом почти все они были универсальной компетенции. Большинство ТС создавалось в сфере действия торгово-промышленной палаты, а также юридическими фирмами.

Объединения предпринимателей создавали третейские суды не столь часто, как можно было бы ожидать, принимая во внимание специфику этого вида АРС, но это, вероятно, объясняется тем, что как минимум до середины 1990-х гг. в России еще не было сформировавшегося частного предпринимательства, которое нуждалось

бы в специальном институте по разрешению споров в той или иной отрасли экономики, отличном от государственного суда.

Нормативно урегулированная простота создания третейского суда, равно как и очевидные преимущества такого способа разрешения экономических споров, приводила к возникновению большого числа ТС (около 250 только за первые 5 лет действия Временного положения). Однако большинство третейских судов или вообще не начали работать, или фактически перестали существовать, рассмотрев несколько дел, переданных в суд своими же учредителями. Не исключено, что именно это обстоятельство привело к существенному сокращению количества реально действующих ТС, так как потеря доверия в таких условиях была неизбежна. Хотя по своей природе третейский суд и должен быть независим, споры учредителей ТС со своими контрагентами получили значительное распространение.

На сегодняшний день лишь немногие третейские суды, учрежденные отдельными юридическими лицами, обеспечивают действительно беспристрастное третейское разбирательство за счет выстраивания правильной процедуры, то есть стали именно судами. Наиболее яркие примеры − это третейские суды РАО «ЕЭС» и «Газпрома».

Интересно, что именно ТС этих организаций-монополистов пользуются заслуженным авторитетом. Данный факт может свидетельствовать о том, что для таких организаций третейский суд стал действенным альтернативным механизмом разрешения экономических споров. Нельзя в этой связи не вспомнить широко бытующее мнение, что такие монопольные организации, находящиеся, по сути, в государственной собственности, являются «государством в государстве» с соответствующей инфраструктурой, в том числе, как видим, со своей «корпоративной судебной властью».

Основой нормативной базы для создания и деятельности третейских судов является Федеральный закон «О третейских судах в Российской Федерации», принятый в 2002 г.[381] С принятием указанного закона стало возможным передавать на рассмотрение третейских судов любые споры, вытекающие из гражданских правоотношений, если федеральным законом не предусмотрено иное. Таким образом, можно констатировать, что к 2002 г. вся сфера третейского разбирательства споров («внешние» и «внутренние» споры) получила законодательное регулирование.

[381] Собрание законодательства РФ, 2002, № 30. Ст. 3019.

На сегодняшний момент можно говорить, что период бурного развития третейских судов закончился.

Согласно всероссийской переписи третейских судов, проведенной журналом «Третейский суд», в настоящее время действуют около 200 третейских судов (столько ТС приняли участие в переписи, из чего можно сделать вывод, что эти суды как минимум реально существуют и рассматривают споры).

Анализ результатов проведенной переписи позволяет сделать несколько выводов:

- несмотря на то что третейские суды есть почти везде на территории России, можно определенно утверждать, что они сконцентрированы преимущественно в столицах субъектов РФ;

- «плотность» распространения третейских судов также различна. Можно выделить несколько регионов, где третейское разбирательство наиболее развито: Москва, Санкт-Петербург, Северный Кавказ, Новосибирск. Если исключить из этого перечня Москву и Санкт-Петербург, которые в силу своего статуса не могут являться показательным примером при рассмотрении вообще каких-либо явлений, обращает на себя внимание тот факт, что наибольшее количество третейских судов зарегистрировано и действует там, где живут и работают приверженцы и энтузиасты третейского разбирательства. При этом сложно сделать однозначный вывод, что из этих двух фактов является причиной, а что – следствием.

Деятельность существующих третейских судов является великолепным примером именно «альтернативного» − по отношению к государственному суду − разрешения споров. Анализ обращений в третейский суд и использования этого вида АРС может не только продемонстрировать его преимущества, но и стать иллюстрацией того факта, что участники рынка не столько реализуют право и исполняют закон, сколько приспосабливаются к существующей системе.

Ниже описано лишь несколько примеров использования ТС хотя и вполне законного, однако явно не преследующего той цели, ради которой, по мысли законодателя, создаются и действуют ТС.

- Документальное закрепление передачи имущества от одной организации другой. Иногда оформление такой сделки просто договором не всегда «удобно» ввиду внимания к ней контролирующих органов, акционеров, кредиторов и т.д. Совсем иное дело, если для постороннего наблюдателя все будет выглядеть как принудительное

(«через суд») обращение взыскания на имущество или передача его в ходе судебного процесса по иным основаниям (например, по мировому соглашению).

- Закрепление в решении суда определенных фактов. Несмотря на то что установленные решением третейского суда факты и не являются преюдициальными в полном смысле слова (практика арбитражных судов по этому вопросу противоречива), тем не менее дальнейшее доказывание значительно облегчается. Решение в этом случае играет роль концентрированного выражения доказательств. Кроме того, оно позволяет зафиксировать позиции сторон, что не дает им возможности изменить свою позицию в будущем.

- Утверждение мирового соглашения на условиях, которые фактически были согласованы сторонами еще до обращения в третейский суд, то есть официальное закрепление неформальных договоренностей. Этот способ весьма привлекателен для сторон, так как, в отличие от фиксации этих же соглашений обычной сделкой, в данном случае решение имеет большую юридическую силу (что весьма важно также и в отношениях с государственными органами), а также создается возможность более быстрого реагирования в случае нарушения условий достигнутого соглашения (получение исполнительного листа без повторного судебного разбирательства). Кроме того, отношения сторон, предшествующие достигнутому соглашению, прекращаются, и возврат к ним невозможен в силу процессуальной невозможности обратиться в суд с тем же иском, что гарантирует неиспользование сторонами отдельных доказательств «против» друг друга.

- Существует также несколько «налоговых схем», позволяющих путем обращения в третейский суд, или, что точнее, посредством получения его решения, снижать налоговые затраты. Самая распространенная среди этих схем – обращение в третейский суд при отсутствии действительного спора сторон с целью уменьшения налогооблагаемой прибыли организации, поскольку решение о взыскании или мировое соглашение − это присуждение (признание) штрафа, уменьшающего налог на прибыль. Оспорить эти обстоятельства при наличии решения суда, пусть даже и третейского, налоговым органам весьма затруднительно, так как возможно различное толкование соответствующих положений Налогового кодекса.

- Обращение в третейский суд по спорам об убытках и штрафах может преследовать цель не только налоговую, но гражданско-правовую, а именно фиксацию убытков целях облегчения доказывания при предъявлении регрессного иска: при наличии решения суда, зафиксировавшего фактические обстоятельства возникновения и размер

убытков, гораздо легче обосновать их реальность в дальнейшем судебном процессе, в том числе и в государственном суде.

- Еще одна возможная цель обращения в третейский суд − не реальное взыскание долга, а списание безнадежного долга для "вычищения" баланса, что может быть необходимо для подтверждения финансовой устойчивости и качества управления организацией (например, для получения банковских кредитов), а также для уменьшения налогооблагаемой базы. Обращение в третейский суд позволяет в более короткий срок получить исполнительный лист на взыскание задолженности и тем самым существенно уменьшить срок списания долга как безнадежного, с отнесением его на финансовый результат.

- Не так давно была распространена такая категория дел, как иски о признании права собственности, в том числе на недвижимое имущество. Цель обращения в третейский суд в подобных случаях − установить право собственности за определенными лицами. При этом такое обращение происходило в отсутствие реального спора, однако при наличии ситуации, по формальным признакам относящейся к компетенции третейского суда. Решениями ТС за одной из сторон признавалось право собственности. Во многих субъектах Федерации органы, регистрирующие сделки с недвижимостью, воспринимали решения третейских судов как основание для регистрации прав на недвижимое имущество, основываясь на положениях ст. 28 закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». Следует отметить, что в настоящее время обращения в третейские суды для получения таких решений прекратились, так как государственные суды исходят из того, что решение третейского суда не является основанием для регистрации прав на недвижимость.

Существовали и существуют и иные «схемы» использования третейского суда. Можно вспомнить, например, многочисленные обращения в третейские суды непосредственно после финансового кризиса 1998 г., когда ТС защищали участников валютного рынка и рынка ценных бумаг по так называемым форвардным и фьючерсным сделкам, в то время как государственные суды отказывали в удовлетворении аналогичных исков.

При этом стоит отметить, что решения, вынесенные третейскими судами во всех перечисленных случаях, являются законными и обоснованными. По всем формальным критериям они полностью соответствуют нормам материального права, вынесены с соблюдением соответствующих процессуальных норм.

Чем объясняется такое использование третейских судов, и можно ли оценить приведенные примеры как негативные?

С одной стороны, предприниматели получили возможность достичь своих целей в упрощенном порядке, что повысило интерес к третейскому разбирательству, но, с другой стороны, именно это обстоятельство зачастую приводит к тому, что обращение в третейский суд воспринимается предпринимателями не как способ объективного профессионального разрешения спора, а всего лишь как уловка для получения нужного решения.

Представляется, что детальный анализ и постоянный мониторинг такого «пограничного» использования ТС может быть весьма интересен и, возможно, может послужить как дополнительный источник информации, следующим целям:

- оценка текущих реальных потребностей участников рынка с учетом изменений законодательства (например, предметный мониторинг обращений в третейские суды в связи с принятием новых нормативных актов, в том числе подзаконных);

- оценка актов судебной практики с иной точки зрения, нежели оценка вышестоящих судов. Возможно, такой анализ позволит оценить судебную практику с точки зрения хозяйствующих субъектов (например, мониторинг судебной практики по вопросам выдачи исполнительных листов на решения третейских судов по отдельным категориям споров; одновременно, если возможно, – мониторинг добровольного исполнения решений третейских судов по таким категориям);

- выявление «разрыва» между ожиданиями государства от судебной системы, уровнем подтверждения таких ожиданий (судебная статистика, подтверждающая следование судебной практики определенным курсом) и фактической ситуацией − если предположить, что существенная часть споров через третейские суды «уходит на самотек». Анализ может позволить выявить степень такого разрыва и его зависимость от конкретных обстоятельств в конкретные промежутки времени (например, «измерить» зависимость судебной системы и реакцию рынка на те или иные процессы).

В заключение данного раздела следует отметить, что тенденция развития «внутренних» третейских судов в настоящее время определилась – на разрешение ТС передается достаточно много дел, уже существуют авторитетные третейские суды, деятельность которых,

скорее всего, продолжится в дальнейшем. Арбитражные суды выдают около 1300 исполнительных листов на решения ТС ежегодно, около 300 решений ТС ежегодно обжалуется в арбитражных судах.

Однако третейские суды не стали и, вероятно, в ближайшее время не станут серьезным «конкурентом» государственным судам, то есть передача споров на их разрешение не разгрузит ощутимо судебную систему. Полагаем, что причина этого кроется в том же, что обеспечивает успех «корпоративным» третейским судам РАО «ЕЭС» и «Газпрома».

4. Примирительные процедуры, в том числе с участием посредника (медиатора)

В литературе часто упоминаются понятия примирительных процедур, а также посредничества (медиации). Практическое использование таких процедур в России никогда не исследовалось, однако существует большое количество статей, книг и даже учебников, посвященных примирению сторон и посредничеству.

За последние 10 лет в России несколько десятков человек прошли обучение в качестве посредников. Такие обучающие программы, как правило, являлись частью проектов иностранных и международных организаций, о которых уже упоминалось выше. При этом заключением мирового соглашения заканчивается не более 2% всех дел, рассматриваемых в арбитражных судах (или 6 − 7% от общего числа споров, вытекающих из гражданских правоотношений).

В связи с отсутствием официальной информации об использовании посредничества и о практических трудностях, которые испытывают участники таких процедур, мы остановимся на теоретических аспектах использования примирительных процедур.

Под примирительными процедурами обычно понимаются такие формы АРС, которые направлены на взаимоприемлемое урегулирование и разрешение возникшего спора на основе добровольного волеизъявления сторон.

Основные черты примирительных процедур:

- последние направлены на мирное (добровольное) урегулирование спора, когда стороны и иные участники спора осуществляют действия по поиску взаимоприемлемых решений. Урегулирование спора при использовании примирительных процедур достигается, как правило, путем взаимных уступок (в том числе в форме мирового соглашения);

- они возможны только при добровольном волеизъявлении сторон. При использовании примирительной процедуры никто, кроме сторон, не может санкционировать окончание разрешения спора.

Нормативно такие процедуры в настоящее время урегулированы в АПК РФ, который содержит ссылки на возможность использования сторонами примирительных процедур.

В части 2 статьи 138 АПК «Примирение сторон» установлено, что стороны могут урегулировать спор, заключив мировое соглашение или используя другие примирительные процедуры, если это не противоречит федеральному закону. Это означает, что стороны арбитражного процесса вправе разрешить спор либо путем заключения мирового соглашения, либо используя иные примирительные процедуры. Таким образом, с точки зрения процесса примирение сторон не рассматривается только как заключение сторонами мирового соглашения.

Согласно статье 139 АПК «Заключение мирового соглашения» стороны могут заключить мировое соглашение по любому делу, если иное не предусмотрено АПК и иным федеральным законом, на любой стадии арбитражного процесса, а также и при исполнении судебного акта, но при этом оно не может нарушать права и законные интересы других лиц и противоречить закону. Мировое соглашение может быть утверждено арбитражным судом на основе исследованных им доказательств и применимой нормы закона. Права и обязанности сторон мирового соглашения возникают лишь после его утверждения судом. Утверждение мирового соглашения является основанием для прекращения производства по делу (ч. 2 ст. 150 АПК).

Принцип диспозитивности арбитражного судопроизводства, т.е. возможность сторон в полном объеме распоряжаться своими правами, включает также право истца на отказ от иска, а ответчика − на признание иска. Таким образом, в результате примирения стороны могут не только заключить мировое соглашение, истец может также отказаться от иска, а ответчик признать иск (ст. 49 АПК). Кроме того, не исключаются и другие варианты оформления результата примирительных процедур в процессуальной форме (например, частичный отказ от заявленных исковых требований или их частичное признание, оформление соглашения по фактическим обстоятельствам дела и т.п.).

Отдельно можно выделить такой вид примирительных процедур, как посредничество (медиация). В настоящее время в Государственную Думу внесен законопроект «О примирительной процедуре с участием посредника (медиации)». Указанный законопроект был разработан

рабочей группой Торгово-промышленной палаты РФ, получил принципиальное одобрение Комиссии по вопросам конкурентоспособности, экономического развития и предпринимательства Общественной палаты РФ. Законопроект получил в целом положительное заключение экспертов Совета Европы.

Не подвергая сомнению тот факт, что разработчики законопроекта стремились устранить препятствия, которые, по их мнению, стоят на пути развития АРС в России, хотелось бы обратить внимание на то, что в случае принятия предложенного закона развитие АРС скорее затормозится, нежели ускорится. Например, законопроект предусматривает в отдельных случаях возможность принудительного исполнения соглашения об урегулировании спора, в то время как в настоящее время (в отсутствие специального регулирования) такие соглашения имеют силу договора и исполняются соответствующим образом (по общим правилам ГК РФ). Иные положения законопроекта, не носящие столь «драконовского» характера, не создают практически никаких новых норм по сравнению с уже существующими в действующем законодательстве.

Тем не менее указанный закон вполне может быть принят (возможно, даже с внесением поправок, исключающих положения о принудительном исполнении), так как это способно принести серьезные политические очки различным партиям накануне выборов − как уже было с законами о «бесплатных входящих звонках» (который не удешевил мобильную связь), о создании «игорных зон» (который оставил крупные казино в больших городах) и пр.

5. Иные виды АРС

Помимо уже упомянутых выше видов АРС, которые можно назвать традиционными, в мировой практике существует множество иных процедур урегулирования правовых споров; по некоторым оценкам, их количество приближается к 30. К ним относятся процедуры с участием и без участия третьих лиц, кроме того, некоторые виды АРС предполагают рассмотрение спора государственным или третейским судом в качестве одной из стадий разрешения спора. В качестве примеров можно привести следующие виды АРС: переговоры; переговоры с участием посредника (facilitated negotiation, или facilitation); доарбитражное производство; независимое заключение эксперта (expert determination); мини-процесс (mini-trial); примирительное производство (conciliation); частный суд (private judging); «суд со множеством дверей» (multi-door courthouse); арбитраж-посредничество (arb-med), посредничество-

арбитраж (med-arb), судебные конференции (settlement conference); переговоры с помощью компьютерных программ и т.п.

Возможность использования таких процедур вызывает энтузиазм представителей судебной системы, так как примеры зарубежных стран, прежде всего США, доказывают, что использование АРС при определенных обстоятельствах может существенно разгрузить суды.

Приведем, например, выдержки из доклада председателя Арбитражного суда Челябинской области В.И. Коротенко на одной из пресс-конференций, посвященных развитию альтернативных способов урегулирования экономических споров:

«Практика зарубежных стран показывает, что применение АРС по делам с несложным правовым составом и небольшой стоимостью иска позволяет разгрузить государственные суды на 80 − 85%, а по сложным делам процедуры АРС позволяют выявить основные спорные моменты в правоотношении, которые являются фактически подготовленными для их быстрого разрешения в государственном суде.

Применение АРС устраняет первоначальный, негативный настрой сторон на несправедливое разрешение конфликта в пользу одной из сторон, поскольку в рассмотрении спора участвуют сами стороны, которые путем взаимных уступок определяют конечный результат.

В Англии, Австралии, Бельгии, Германии, Греции, США в установленных случаях суды уполномочены предписывать использование сторонами АРС. Критерием предписания, как правило, является цена иска, например в США − менее 50 тыс. долл.

В случае отказа от предписанного обращения к АРС к стороне могут быть применены санкции в форме компенсации судебных расходов.

Рассмотрение споров с использованием процедур АРС осуществляется с обязательным жестким контролем со стороны государства, поскольку такие процедуры связаны непосредственно с судебным разбирательством. В связи с чем часть АРС имеет государственное финансирование и осуществляется в рамках государственных целевых программ. Например, в Канаде служба по разрешению споров при Министерстве юстиции осваивает государственные средства, выделяемые на процедуры АРС.

Применение процедур АРС во многих странах урегулировано законодательно. Например, нормы об АРС содержатся: в США − в федеральном законе «Об альтернативном разрешении споров», в Австралии в законе «О Верховном Суде», в Германии − во вводном законе к Гражданскому кодексу судопроизводства, в Англии − в Гражданском процессуальном кодексе. В процессуальном законодательстве содержатся соответствующие нормы в Нидерландах и Португалии.

Законодательные акты федерального уровня, как правило, содержат общие положения об АРС, определяют и характеризуют виды АРС. Процессуальные кодексы регламентируют порядок применения, указывают на обязательность процедур АРС и устанавливают санкции».

Таким образом, существует мировая тенденция внедрения АРС в судебные системы в качестве начальной стадии процесса, иногда даже обязательной. В России также высказываются аналогичные инициативы. Не оспаривая очевидных преимуществ подобных процедур, хочется подчеркнуть необходимость тщательной оценки целесообразности проведения таких экспериментов, наличия соответствующих ресурсов, прежде всего кадровых; необходимо также принимать во внимание общий уровень правовой культуры и правосознания населения России.

6. Преимущества АРС: реальные и мнимые

При обсуждении идеи развития и внедрения АРС традиционноприводятся следующие аргументы «за»:

- ***Сроки.*** Так, обычно приводится пример рассмотрения спора третейским судом: при обращении в третейский суд решение принимается в среднем за 50 дней и еще 30 дней может уйти на выдачу исполнительного листа. Итого − 80 дней. При обращении в государственный суд этот срок составит не менее 120 дней, а с учетом обжалования в апелляционной и кассационной инстанциях он может увеличиться еще на 40 − 60 дней. Итого − от 120 до 180 дней. Однако, при этом, как правило, не учитывается возможность обжалования решения третейского суда. Но даже если не принимать во внимание такую вероятность, существенной разницы в сроках (порой до десятков раз), которая существует в странах, активно использующих АРС, не наблюдается. Поэтому экономия времени не может рассматриваться как существенное преимущество АРС.
- ***Стоимость.*** Размер третейского сбора, как правило, ниже, чем пошлина в государственном суде, однако все остальные судебные издержки (в основном вознаграждение адвоката) остаются теми же, а разница между размером госпошлины и третейским сбором несущественна. При этом стоимость иных АРС, особенно с привлечением посредников, может быть даже выше, чем при рассмотрении дела государственным судом.
- ***Возможность выбора сторонами арбитра/посредника.*** Стороны могут выбрать судью, которому они доверяют.

Данное положение весьма привлекательно, особенно когда рассматриваемый спор касается какой-либо сферы, требующей специальных познаний (деятельность на рынке ценных бумаг, межбанковских взаимоотношений и т.д.). Такое преимущество действительно неоспоримо.

- ***Конфиденциальность процедуры.*** В отличие от разрешения спора судом, которое происходит открыто и гласно в соответствии с требованиями Конституции России, все виды АРС осуществляются, как правило, конфиденциально. Однако если в отношении третейского разбирательства можно говорить о гарантиях конфиденциальности (запрет на допрос третейского судьи о сведениях, ставших ему известными при исполнении функций третейского судьи), то в отношении иных процедур таких гарантий нет. Но даже при таких условиях конфиденциальность является существенным преимуществом АРС.

Существуют и иные преимущества АРС перед государственным судом, упоминаемые различными авторами, тем не менее только названные являются «базовыми» и универсальными для всех видов АРС.

7. Необходимость нормативного регулирования

При обсуждении вопросов, связанных с развитием и внедрением АРС в российскую практику, в качестве причины, сдерживающей это развитие, весьма часто называется отсутствие нормативного регулирования таких процедур.

Для оценки правомерности указанного довода приведем отдельные положения действующего российского законодательства, которые могут быть применены к рассматриваемой теме.

Глава 15 АПК РФ «Примирительные процедуры. Мировое соглашение» содержит положение о том, что стороны могут урегулировать спор, заключив мировое соглашение или используя другие примирительные процедуры, если это не противоречит федеральному закону.

Кроме того, согласно пункту 1 статьи 128 АПК несоблюдение истцом претензионного или иного досудебного порядка, если таковой предусмотрен федеральным законом или договором, отнесено к основаниям для оставления искового заявления без движения. Пункт 3 статьи 133 АПК предусматривает, что одной из основных задач подготовки дела к судебному разбирательству в арбитражном суде является примирение сторон. Согласно пункту 2 части 1 статьи 135 АПК

обязанностью арбитражного суда при подготовке дела к судебному разбирательству является разъяснение сторонам их права передать спор на разрешение третейского суда, права обратиться за содействием к посреднику в целях урегулирования спора, а также последствий таких действий.

Согласно пункту 1 статьи 138 АПК к обязанности арбитражного суда относится принятия ме для примирения сторон, содействие им в урегулировании спора. Пункт 2 статьи 158 АПК предполагает возможность отложения арбитражным судом судебного разбирательства по ходатайству обеих сторон в случае их обращения за содействием к суду или посреднику в целях урегулирования спора. И, наконец, в соответствии со статьей 190 АПК РФ арбитражный суд имеет возможность примирения сторон путем заключения соглашения или с использованием других примирительных процедур, если иное не установлено федеральным законом, по экономическим спорам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений.

Помимо этого, существуют и другие положения международно-правовых актов, которые могут быть использованы при осуществлении АРС.

В соответствии с положениями Рекомендации № R(81)7, принятой Комитетом министров Совета Европы 14 мая 1981 года, государствам-членам Совета Европы предложено принять все необходимые меры, чтобы информировать граждан о средствах защиты своих прав в суде, а также упростить, ускорить и удешевить судебное разбирательство по гражданским, торговым, административным, социальным или налоговым делам. Также рекомендовано принять меры по облегчению или поощрению, где это уместно, примирения сторон или дружественного урегулирования спора до принятия его к производству или же в ходе разбирательства.

В Рекомендации № R(86)12, принятой Комитетом министров Совета Европы 16 сентября 1986 года, указано:

«…учитывая возрастающее количество дел, направляемых на рассмотрение судов, что может препятствовать праву каждого гражданина на публичное разбирательство в разумные сроки, закрепленные в ст. 6.1 Европейской конвенции о защите прав человека; учитывая в связи с этим большое количество не относящихся к судопроизводству задач, которые должны выполнять судьи и количество которых в ряде стран имеет тенденцию к увеличению, Комитет министров убежден в необходимости ограничить количество не относящихся к судопроизводству задач, выполняемых судьями, а также сократить любую излишнюю рабочую нагрузку на суды для улучшения

качества отправления правосудия, а также убежден в необходимости постоянно обеспечивать равноправное распределение дел между судами и оптимальное использование их людских ресурсов. Комитет предлагает правительствам государств-членов: …III. Определить соответствующие органы, не входящие в судебную систему, в которые могут обращаться стороны для разрешения исковых споров на небольшие суммы и по вопросам некоторых областей права. IV. С помощью необходимых средств и в соответствующих случаях применять меры для упрощения доступа к альтернативным способам разрешения споров и повышения их эффективности в качестве процедуры, заменяющей судебное разбирательство»[382].

Как видим, все приведенные нормы позволяют (в уж в любом случае не препятствуют) активному применению АРС.

Тем не менее в течение последних 10 лет активно обсуждается необходимость специального регулирования этой сферы, причем речь идет не только об упомянутом выше законопроекте о медиации, но и регулировании АРС вообще.

Вот, например, выдержка из цитировавшегося уже выступления Председателя Арбитражного суда Челябинской области:

«Один из негативных факторов, не позволяющих активно использовать АРС, – это несовершенство действующего федерального законодательства. Процессуальное законодательство также требует дальнейшего совершенствования, в том числе по направлению внедрения примирительных процедур в судопроизводство. Кроме того, необходим отдельный законодательный акт о посредничестве. Специального закона, дающего легальное понятие АРС, принципов АРС, видов АРС, регулирующего процедуру использования АРС, до сих пор нет…

По моему мнению, в законодательстве об АРС должны быть закреплены такие ключевые моменты, как цель, задачи и принципы АРС.

Целью АРС, вернее целью действий участвующих в споре сторон в процессе АРС, является достижение определенного результата – разрешения конфликта.

К задачам альтернативных способов разрешения споров необходимо отнести содействие становлению и развитию партнерских отношений; формирование обычаев и этики делового оборота.

К принципам применения АРС можно отнести:

[382] www.coe.ru.

законность АРС – стороны спора должны руководствоваться действующим законодательством и соглашением, заключенным между ними;

добровольность на использование процедуры АРС – передача спора на разрешение путем АРС возможна, как правило, лишь при наличии согласия на это всех сторон спора. Исключением является ситуация, когда стороны обязаны использовать какую-либо процедуру АРС в силу указания закона или суда;

добровольность разрешения спора путем АРС − для окончательного разрешения спора стороны должны выразить свое согласие с его условиями. Такое согласие оформляется, как правило, в виде соглашения гражданско-правового характера. Исключение составляют те способы АРС, где спор разрешается вне зависимости от согласия сторон с условиями его разрешения;

активность сторон спора − предполагает совершение определенного рода действий сторонами спора независимо от их непосредственного участия в момент разбирательства (при условии, что стороны были извещены надлежащим образом о дате и месте разрешения спора);

конфиденциальность – предполагает тот случай (если стороны спора не договорились об ином), что вся информация, относящаяся к примирительной процедуре, является конфиденциальной, за исключением тех случаев, когда ее раскрытие требуется в соответствии с действующим законодательством;

системность и взаимосвязанность действий лиц, участвующих в процедуре АРС при рассмотрении и разрешении спора;

информированность – издание специальной литературы и учреждение средств массовой информации для освещения допустимых альтернативных способов разрешения споров и проблем примирения сторон; подготовка и выпуск учебно-методических пособий и комментариев к нормативным актам, регулирующих вопросы примирения сторон; проведение специальных семинаров и конференций, направленных на разъяснение общественности о преимуществах мирного урегулирования споров;

подготовка квалифицированных специалистов в области применения альтернативных методов разрешения правовых споров (посредников (медиаторов), конфликтологов и т.д.)».

Все вышеперечисленное является, безусловно, важными предпосылками развития АРС, однако необходимость законодательного регулирования таких положений, как добровольность (с одной стороны) и обязательная активность сторон (с другой), вызывает по меньшей мере сомнение.

Высказываются и иные аргументы в пользу принятия специальных нормативных актов, регулирующих использование АРС: обеспечение

гарантий конфиденциальности применяемых процедур, обязательная сертификация (или иное подтверждение квалификации) лиц, привлекаемых к разрешению спора, не говоря уже об урегулировании вопросов процедуры.

Чем можно объяснить такую тенденцию, и, главное, можно ли предположить, что принятие специального законодательства вызовет повсеместное применение АРС, как это случилось с третейскими судами после принятия Временного положения в 1992 г.?

Прежде чем настаивать на необходимости принятия специальных нормативных актов, с тем чтобы устранить препятствия развития АРС, необходимо убедиться в том, что такие препятствия реально существуют, т.е. что имеется значительное число лиц, которые использовали бы АРС при разрешении споров, сторонами которых они являются, если бы существовало специальное правовое регулирование; при этом неиспользование этими лицами АРС в настоящее время объясняется исключительно отсутствием должного правового регулирования. Автору неизвестно, проводились ли такие исследования, скорее всего, не проводились, так как все усилия последнего времени были обращены на «профессионалов» АРС, а не на их «пользователей». Полагаем, что такое исследование могло бы дать интересные результаты, а также прояснить реальную картину потребности в АРС. Осмелимся предположить, что отсутствие специального регулирования не является серьезным препятствием для широкого применения АРС. Тем не менее о потребности в немговорят многие и часто.

Полагаем, что такая ситуация является следствием самой природы разрешения спора, то есть, по сути, выражает ту потребность, которую человечество удовлетворило тысячелетия назад, создав суды. Это − потребность рассматривать споры, следуя определенной процедуре. Иными словами, процедура разрешения спора – это обязательный баланс права и процесса. За все время существования судов процедуры сделались зачастую громоздкими и «самодовлеющими», иногда даже самоценными (процесс в ущерб результату), так что выраженная потребность в АРС является свидетельством «перекоса» в пользу процедуры. При этом парадокс заключается в том, что, как только у стороны освобождаются от процедуры и у них остается только право (т.е. АРС, предоставляющее полную свободу действий и ограниченное лишь законностью, или материальным правом), они тут же заявляют о настоятельной потребности в специальной процедуре − это подтверждается таким внешне нелогичным явлением, как требование нормативной регламентации для альтернативного разрешения споров.

М.А.ФЕДОТОВ

СРЕДСТВА АЛЬТЕРНАТИВНОГО РАЗРЕШЕНИЯ СПОРОВ В СФЕРЕ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

В советские времена средства альтернативного разрешения информационных споров сводились к работе комиссий по профессиональной этике, существовавших в структуре некоторых региональных и наиболее крупных первичных организаций Союза журналистов СССР. При этом какого-либо внутрикорпоративного нормативного акта, закрепляющего принципы профессиональной этики, не существовало, и этот пробел восполнялся «социалистическим правосознанием» членов названных комиссий (как правило, ими были ветераны журналистики, многие из которых руководствовались представлениями, доминировавшими в 30х–50х годах). Обычно комиссии рассматривали не споры, а проступки тех или иных журналистов (по поручению соответствующих парткомов). Поводом для подобных разбирательств могли быть жалобы граждан, официальные письма недовольных руководителей, а также материалы, поступившие из партийных или следственных органов.

Во второй половине 80-х годов в общем контексте политики перестройки и гласности при Союзе журналистов СССР был создан Всесоюзный совет по профессиональной этике и праву; его возглавил руководитель ВААПа (Всесоюзное агентство по авторским правам) и бывший резидент советской разведки во Франции Н.Н. Четвериков. В 1988 году в рамках этой структуры главным редактором журнала «Журналист» Д.С. Авраамовым и заместителем председателя упомянутого выше Совета М.А. Федотовым (пишущим эти строки) был разработан проект первого в отечественной истории кодекса норм и принципов журналистской этики.

Вместе с тем сейчас, как и прежде, очевидна общественная потребность в организационных механизмах альтернативного разрешения споров в сфере массовой информации. Эта потребность особенно усиливается в связи с развитием информационно-коммуникационных технологий, в частности интернета, трансграничность которого порождает массу проблем при попытках разрешения возникающих информационных споров традиционными судебными методами. Вот почему в Окинавской хартии глобального информационного общества, подписанной главами «большой восьмерки» в 2000 году, указывается, что «в целях максимизации социальной и экономической выгоды информационного общества» необходимо добиваться повышение доверия потребителя, «в том числе посредством эффективных саморегулирующих инициатив, таких как кодексы поведения, ...включая использование альтернативных механизмов разрешения споров».

Еще одним фактором, обусловливающим повышение интереса общества к средствам альтернативного разрешения споров, является кризис традиционной судебной системы. Однако следует признать, что существующие в Российской Федерации институты альтернативного разрешения споров – во всяком случае, в сфере массовой информации – на сегодняшний день далеки от идеала и их эффективность не идет ни в какое сравнение с аналогичными структурами, действующими в странах развитой демократии.

Материально-нормативная база альтернативного разрешения споров

«Профессионально правильные методы журналистской работы, − говорится в Софийской декларации, принятой на европейском семинаре ЮНЕСКО по укреплению независимых и плюралистических средств информации в сентябре 1997 года, − являются наиболее эффективной гарантией от правительственных ограничений и давления со стороны особо заинтересованных групп». Но что есть «профессионально правильные методы журналистской работы», и кто должен их устанавливать? Для мирового интеллектуального сообщества ясно, что определение руководящих принципов журналистской деятельности является делом профессиональных работников СМИ; любые попытки установить деонтологические нормы должны исходить только от самих журналистов.

К сожалению, Закон о СМИ не предусмотрел юридически значимых механизмов саморегуляции. Однако потребность в них является объективной. «Нравственные принципы – не приказ командира, − пишет один из крупнейших знатоков журналистской этики Г.В. Лазутина. – Это именно заповеди, и журналисты делятся на тех, кто им следует, и тех, кто ими пренебрегает». И если профессиональная среда лояльна по отношению к тем, кто игнорирует этические нормы, «значит, она больна, причем серьезно: потеря ориентиров грозит дорогой в никуда»[383].

Первым документом, содержащим формализованные принципы и нормы профессионального поведения в сфере массовой информации, стал Кодекс профессиональной этики советского журналиста, принятый 24 апреля 1991 года I Съездом так называемого Союза журналистов СССР на конфедеративной основе. Приметой времени в этом документе были слова о «социалистическом плюрализме мнений», «коренных интересах народа», «монополизации гласности», «новом международном информационном порядке» и т.п.

Однако помимо сравнительно небольшой дозы ритуальной демагогии Кодекс содержал довольно четко выписанные принципы (социальная ответственность, правдивость, объективность, добросовестность, честность, уважение чести и достоинства личности, уважение общечеловеческих ценностей, профессиональная солидарность) и составы нарушений этих

[383] Лазутина Г.В. Основы творческой деятельности журналиста. М.: Аспект Пресс, 2000. С. 215.

принципов. Кодекс предполагал, что конкретные «персональные дела» будут рассматриваться в первичных журналистских организациях, которые смогут применять к нарушителям такие меры воздействия, как предупреждение, выговор, строгий выговор, исключение из СЖ СССР.

Принципиально важным было следующее положение: «Никакие иные органы или организации не вправе рассматривать дела о нарушениях журналистской этики. Никакие нормы настоящего Кодекса не могут служить основанием для привлечения журналиста к дисциплинарной, административной или иной ответственности»[384]. Тем самым, с одной стороны, нарушения профессиональной этики объявлялись чисто внутренним корпоративным делом, не допускающим постороннего участия, а с другой − они демонстративно отделялись от деликтов, влекущих правовую ответственность.

Следует отметить, что этот Кодекс фактически не применялся, поскольку утвердивший его творческий союз вскоре перестал существовать, распавшись на национальные союзы журналистов государств, образовавшихся на постсоветском пространстве. Однако сама по себе тема кодификации материально-нормативной (по аналогии с материально-правовой) базы профессионального поведения в сфере массовой информации продолжала волновать тех, кто понимал необходимость формирования общественной (а не только правовой) основы свободного функционирования СМИ. Так, 4 февраля 1994 года группа известных столичных журналистов подписала Московскую Хартию журналистов, заключавшую в себе совершенно иной подход к проблеме. На смену традиционному своду деонтологических правил пришел кодекс-обязательство: «Мы скрепляем своими подписями настоящую Хартию и тем принимаем на себя взаимные обязательства». И хотя из текста Хартии очевидно, что ее авторы ничего не заимствовали из Кодекса 1991 года, а возможно − даже не подозревали о его существовании, однако в обоих документах содержание принципов профессиональной этики излагается приблизительно одинаково. Достоверность информации, недопустимость сокрытия общественно значимой информации, искажения фактов, скрытой рекламы и получения платы от заинтересованных лиц, защита конфиденциального источника, соблюдение правил честной конкуренции − таков далеко не полный перечень совпадающих тезисов.

Правда, Хартия пошла дальше и установила несовместимость статуса журналиста с занятием должности в органах власти и политических партиях, прекращение статуса журналиста с момента, когда журналист берет в руки оружие. Хартией такжеприписывается, что журналист избегает ситуаций, когда он мог бы нанести ущерб личным или профессиональным интересам своего коллеги, соглашаясь выполнять его обязанности на условиях, заведомо менее благоприятных в социальном, материальном или моральном плане. Однако Хартия практически не содержит более или менее

[384] Цит. по: Профессиональная этика журналистов. С. 384−392.

подробного перечня составов нарушений, а ограничивается принципами, соблюдение которых гарантируется исключительно нравственными обязательствами подписавших ее лиц. Кроме того, в Хартии отсутствует сколько-нибудь определенный процедурно-процессуальный механизм рассмотрения возникающих информационных споров[385].

Хартия побудила руководителей Союза журналистов России (СЖР) вернуться к составлению Кодекса профессиональной этики, и таковой был одобрен Конгрессом журналистов России 23 июня 1994 года. Главной отличительной чертой нового Кодекса стало то, что он отбросил идею нравственного обязательства и вернулся к установлению зависимости между соблюдением его норм и членством в Союзе журналистов. IV съезд Союза журналистов России (апрель 1995 г.) продолжил эту линию, увязав соблюдение Кодекса с получением «Профессиональной карточки журналиста РФ», изначально задуманной в качестве удостоверения корреспондента, работающего «в поле»[386]. Однако, несмотря на усилия СЖР, идея формализации профессиональной карточки журналиста в качестве официального документа, порождающего определенные права и обязанности, не нашла поддержки у государства. В настоящее время эта профессиональная карточка выдается СЖР от имени Международной федерации журналистов и действует прежде всего в зарубежных странах, где ее предъявитель может рассчитывать на определенные льготы, например при посещении музеев, спортивных состязаний и т.п.

Существуют и другие документы, призванные играть роль актов кодификации материальных (в отличие от процедурно-процессуальных) норм профессионального поведения на уровне отдельных видов СМИ, отдельных регионов и даже редакционных коллективов, а именно: Хартия телерадиовещателей, Декларация Гильдии судебных репортеров и т.д. Общим для всех этих документов является отсутствие организационного механизма рассмотрения споров, вытекающих из нарушения содержащихся в кодексах и хартиях нравственных правил и обычаев профессионального поведения. Правда, Хартией телерадиовещателей предусмотрено формирование Общественного вещательного совета, в функции которого должен входить контроль за ее выполнением, однако с момента подписания Хартии в 1999 году не было предпринято ни одной попытки формирования такого органа.

Подчеркнем, что в журналистской профессии *нормы права нередко дублируют деонтологические императивы*. Так, Декларация принипов поведения журналистов, принятая Международной федерацией журналистов, обязывает журналиста считать плагиат, клевету и диффамацию недопустимыми нарушениями профессиональной этики. В то же время законодательство многих стран мира признает эти нарушения противоправными и устанавливает ответственность за их совершение.

---

[385] Профессиональная этика журналистов. С. 219−220.

[386] Там же. С. 215−218.

В российском законодательстве есть еще более красноречивые примеры, когда правовые нормы даже текстуально совпадают с правилами поведения журналистов. Например, многие обязанности журналиста, перечисленные в статье 49 Закона о СМИ, – проверять достоверность сообщаемой им информации, удовлетворять просьбу интервьюируемого об авторизации цитируемых высказываний, предупреждать о проведении аудиозаписи интервью и т.д. – являются давними традициями в работе СМИ. Но теряют ли от этого подобные предписания закона свой правовой характер? Нет. Перестают ли они быть деонтологическими нормами? Тоже нет.

Этот феномен может быть объяснен прежде всего тем, что в условиях «переходного» государства, когда гражданское общество еще не сформировалось, а дух профессиональной общности еще не успел сплотить журналистское сообщество, механизмы саморегуляции слишком слабы, чтобы обеспечить эффективность деонтологических норм. В этой ситуации законодатель был вынужден включить нормы профессионального поведения в правовой акт, таким образом придав им обязательность. Но подобная практика регулирования таит в себе немалые опасности. Где гарантия, что законодатель не попытается навязать правила поведения, противоречащие социальной роли журналиста? Вот почему Софийская декларация ЮНЕСКО 1997 года закрепила: «Профессионально правильные методы журналистской работы являются наиболее эффективной гарантией от правительственных ограничений и давления со стороны особо заинтересованных групп. Любые попытки установления норм и руководящих принципов должны исходить от самих журналистов».

Процессуально-нормативная база альтернативного разрешения споров

Этические кодексы и хартии важны потому, что в них содержится изложение профессионального долга, то есть «выработанного содружеством журналистов представления об обязательствах перед обществом, которые содружество добровольно берет на себя, сообразуясь с местом и ролью своей профессии в общественной жизни»[387]. Однако в отсутствие единого организационного механизма разрешения информационных споров эти кодексы и хартии остаются не более чем факультативными ориентирами, обязательность которых близка к нулю.

На практике же сложились три основных, относительно самостоятельных, организационных механизма альтернативного разрешения споров в сфере массовой информации:

1) государственно-общественная структура, действующая на основании нормативного правового акта (Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации);

[387] Лазутина Г.В. Профессиональная этика журналиста. М.: Аспект Пресс, 1999. С. 177.

2) внутрикорпоративная структура, действующая на основании решения соответствующей профессиональной ассоциации (Большое Жюри Союза журналистов России);

3) внекорпоративная структура, действующая на основании совместной неформальной инициативы производителей и потребителей массовой информации как независимый институт гражданского общества.

Кроме того, в регионах Российской Федерации существуют разрозненные структуры (советы, жюри, палаты по информационным спорам и пр.), которые функционируют на средства грантов, выполняя, как правило, экспертные функции по просьбе одного из участников информационного спора либо – реже – функции квази-третейского суда. Наконец, в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации сложилась практика создания на период федеральных избирательных кампаний специальной комиссии по информационным спорам, которая составляется из ряда членов ЦИК России, представителей крупнейших государственных телерадиокомпаний, медийных ассоциаций и органов исполнительной власти, имеющих компетенцию в сфере массовой информации.

Государственно-общественные средства альтернативного разрешения споров

На сегодняшний день известны две структуры альтернативного разрешения споров, созданные государством с участием представителей общественности. Именно такое сочетание государственного и негосударственного компонентов позволяет характеризовать эти структуры как государственно-общественные. Конечно, в условиях перехода от советской к постсоветской формации такие образования также носили переходный, временный характер. Они плохо вписывались в правовую систему и структуру государственных органов, представляя собой наглядный пример неустойчивости экзотических организационно-правовых моделей. Однако на практике они все-таки существовали, а значит, новейшая история Государства Российского знает краткий период, когда юридическая экзотика была средством альтернативного разрешения споров в сфере массовой информации.

Исторически первой государственно-общественной структурой альтернативного разрешения споров стал Третейский информационный суд, созданный указом Президента Российской Федерации для обеспечения равных информационных возможностей всем участникам федеральной избирательной кампании 1993 года (референдум по проекту Конституции Российской Федерации и выборы депутатов Государственной Думы и Совета Федерации прошли 12 декабря 1993 г.)[388]. Данный орган был учрежден, как сказано в Указе, «с целью разрешения наиболее сложных споров, вызванных несоблюдением редакциями средств массовой информации, журналистами,

[388] Указ Президента РФ от 29 октября 1993 г. № 1792 «Об информационных гарантиях для участников избирательной кампании 1993 года» // САПП РФ, 1994, № 94, Ст. 4196.

ведущими, кандидатами, избирательными объединениями и избирательными комиссиями требований законодательства, предъявляемых к освещению избирательной кампании в средствах массовой информации». При этом были учтены рекомендации Международной комиссии по политике в области радио и телевидения («комиссия Картера−Сагалаева»).

В составе Третейского информационного суда было всего 9 человек, назначаемых Президентом Российской Федерации из числа специалистов, не являющихся членами какого-либо избирательного объединения, кандидатами в депутаты либо их доверенными лицами: 1 профессор права, 2 парламентария, 1 представитель исполнительной власти, 2 представителя журналистских ассоциаций, 1 правозащитник, 2 студента − слушатели Школы права СМИ при факультете журналистики МГУ им. Ломоносова. Очевидно, что манипулирование со стороны государства деятельностью такого органа не могло быть сколько-нибудь серьезным. В то же время полномочия Третейского информационного суда были достаточно обширны:

- запрашивать из государственных органов и редакций СМИ необходимую информацию; требовать от руководителей СМИ и журналистов письменных объяснений;

- давать редакциям СМИ, избирательным комиссиям, кандидатам, избирательным объединениям рекомендации по совершенствованию практики освещения избирательной кампании в СМИ и содержанию предвыборной агитации;

- рассматривать жалобы на деятельность телерадиокомпаний, журналистов и предлагать телерадиокомпаниям применить к виновному журналисту санкции в соответствии с законодательством и правилами соответствующей телерадиокомпании (вплоть до отстранения от участия в подготовке и выпуске теле-, радиопрограмм, затрагивающих вопросы, связанные с избирательной кампанией);

- давать разъяснения по применению положений о выборах в части, касающейся осуществления предвыборной агитации с использованием СМИ;

- по собственной инициативе либо по решению суда представлять в суд экспертные заключения по вопросам, возникшим в ходе рассмотрения жалоб, связанных с проведением предвыборной агитации с использованием СМИ.

В отличие от традиционного третейского суда данный орган был вправе принять к рассмотрению вопросы как по заявлению заинтересованных лиц, так и по собственной инициативе. Была предусмотрена и обязательность опубликования его решений в государственных средствах массовой информации. Важной отличительной особенностью Третейского информационного суда был принцип консенсуса. В отличие от традиционного третейского суда, принимающего решения большинством голосов входящих в него третейских судей[389], все решения, рекомендации и

[389] См. п. 1 ст. 32 Федерального закона от 24.07.2002 № 102-ФЗ «О третейских судах в Российской Федерации» // СЗ РФ, 2002, № 30. Ст. 3019.

экспертные заключения Третейского информационного суда считались принятыми исключительно «на основе общего согласия членов Суда, присутствующих на заседании, без проведения голосования при отсутствии формально заявленных мотивированных возражений (консенсусом)». Причем именно «с момента достижения консенсуса» принятые решения вступали в силу.

Безусловным нововведением следует признать создание при избирательных комиссиях специальных «советов по СМИ», наблюдающих за соблюдением требований законодательства при проведении предвыборной агитации и освещении избирательной кампании в средствах массовой информации. В отношении этих советов по СМИ Третейский информационный суд выполнял функции квази-кассационной инстанции, имея возможность отменять их решения и рекомендации.

Третейский информационный суд был безусловной новацией в российской правовой и политической системах, единственно возможной в тот исторически краткий миг, когда в самых различных сферах рушатся старые стереотипы и формируются совершенно непривычные институты и неформальные практики. По завершении избирательной кампании 1993 года полномочия Третейского суда по информационным спорам были прекращены, но на его базе была создана постоянно действующая Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации (СПИС), не входящая в систему федеральных судов Российской Федерации[390]. Хотя в статусе, структуре и практической деятельности Палаты было заметно влияние ушедшего в историю Третейского суда, однако предвыборная тематика переместилась теперь на второй план, и в ходе федеральных избирательных кампаний 1995−1996 и 1999–2000 годов СПИС в основном ограничивалась подготовкой заключений по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Судебная палата по информационным спорам при Президенте Российской Федерации, созданная в конце 1993 года на базе Третейского информационного суда и просуществовавшая фактически до конца века, зарекомендовала себя как безусловный infant terrible федеральной государственной службы. Ее абсолютная уникальность и принципиальная несхожесть со всеми прочими государственными институциями выражалась практически во всем: задачах, функциях, составе, полномочиях и т.д.[391]

Как это ни удивительно, но СПИС пыталась на практике соединить нравственность и право, осознавая принципиальную неотличимость лишенного нравственных начал государства от банды разбойников. В силу то ли политической наивности, то ли высокой нравственности, но скорее всего, и того и другого, члены Палаты рассматривали право как нормативно

[390] См. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря1993 г. № 2335 «О Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации» // САПП РФ, 1994, № 2. Ст. 75.

[391] См. Указ Президента Российской Федерации от 31 января1994 г. № 228 «Об утверждении Положения о Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации» // САПП РФ, 1994, № 6. Ст. 434.

закрепленную справедливость, а профессиональную журналистскую этику − как естественную основу функционирования СМИ в правовом государстве. Действительно, будучи лишена нравственных начал, журналистика, как, впрочем, и политика, уподобляются промыслу на большой дороге. Но когда отклонение становится нормой, то именно норма становится отклонением. Со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Именно как защитник цивилизованных правил в сфере массовой информации была задумана Палата. Она была призвана рассматривать споры и иные дела, вытекающие как из законодательства о СМИ, так и из требований норм журналистской этики. Причем для подобного двуединства было и остается реальное правовое основание: законодательные нормы об обязанностях журналистов (ст. 49 Закона о СМИ) в значительной своей части смыкаются, а то и просто текстуально совпадают с правилами профессиональной этики. Недостаточная изученность данного феномена, впрочем, не мешала СПИС реализовывать свои полномочия в этом «пространстве сдвоенного регулирования».

Статус Палаты определялся Положением, утвержденным Указом Президента РФ № 228 от 31 января 1994 г. Компетенция Судебной палаты была весьма широка, хотя, конечно, охватывала далеко не весь спектр гипотетически возможных информационных споров. Предметом разбирательства здесь могли быть споры, вытекающие из:

а) ущемления свободы массовой информации (например, в решениях № 1 и 2 за 1994 год СПИС подвела итоги рассмотрения обращения Гильдии парламентских журналистов по поводу необоснованного ограничения допуска представителей СМИ на заседание Правительства РФ и решила дело о нарушении ответственным сотрудником Сбербанка права журналистов радиостанции «Маяк» на получение общественнозначимой информации; в обоих случаях была признана правота прессы);

б) необходимости оперативно обеспечить исправление фактических ошибок в информационных сообщениях СМИ, затрагивающих общественные интересы;

в) необъективности и недостоверности сообщений в СМИ, в том числе основанных на слухах, непроверенных данных и ложной информации (так, в заявлении № 2 за 1994 год, рассмотрев факт предания гласности «Общей газетой» материала «Версия № 1» о якобы готовящемся государственном перевороте, СПИС пришла к выводу, что редакция не нарушила ни Закона о СМИ, ни норм профессиональной этики);

г) нарушений принципа равноправия в сфере массовой информации (например, в решении № 5 за 1994 год Палата установила, что публикация рекламных объявлений об исключительно мужских конкурсах на занятие вакантных должностей является нарушением равноправия по признаку пола);

д) ущемления нравственных интересов детства и юношества в СМИ (так, в решении № 7 за 1994 год СПИС отметила, что публикации еженедельника «Новый взгляд» представляют серьезную угрозу нравственным интересам детства и юношества);

е) нарушений принципа политического плюрализма в информационных и общественно-политических теле- и радиопередачах;

ж) распределения времени вещания на телевидении и радио для фракций парламента (этим вопросом СПИС, кажется, так ни разу и не занималась, поскольку парламентские фракции неизменно отдавали предпочтение номенклатурным механизмам разрешения подобных споров).

Поскольку СПИС рассматривала именно споры, а не жалобы, постольку ее решения далеко не всегда содержали указания на меры воздействия. Однако, если в ходе разбирательства выяснялось, что были нарушены нормы Закона о СМИ или профессиональной этики, становилось возможным применение мер воздействия. Как правило, это были замечания, выговоры, рекомендации (о направлении редакции предупреждения, об увольнении от должности и т.д.).

Все это относится к сильным сторонам Судебной палаты как общественно-государственной институции. Но имела она и слабые стороны. Во-первых, ее статус был крайне противоречив. Так, Положение 1994 года не указывало, какие решения вправе принимать Судебная палата, но устанавливала их окончательность и обязательность для исполнения в 2-недельный срок.

> В этой связи удивителен факт обжалования редакцией журнала «Профиль» решения СПИС в арбитражный суд. Согласно статье 22 АПК РФ, арбитражному суду подведомственны споры о признании недействительными ненормативных актов государственных и иных органов. Но ведь Судебную палату лишь с большой натяжкой можно было считать государственным органом, поскольку она входила в структуру Администрации Президента РФ, которая, в свою очередь, сама является государственным органом, в состав которой входят различные консультативные органы. В этой связи можно охарактеризовать Палату с ее «юридически-экзотическим» − по выражению профессора А.Б. Венгерова − статусом как организованную в рамках Администрации Президента квазисудебную коллегию, разрешающую информационные споры с позиций права и журналистской этики. Этот факт косвенно признала и сама Палата, указав в одном из своих документов, что ее решения представляют собой «лишь правовую оценку, коллективное мнение членов Палаты, основанное на требованиях российского законодательства». Именно здесь кроется причина того, что согласно Положению решения СПИС являлись окончательными. И вот почему арбитражный суд в итоге пришел к выводу, что он не вправе рассматривать жалобу журнала «Профиль» на решение СПИС.

Во-вторых, статус Палаты всегда был крайне неустойчив. Один росчерк президентского пера, предрекали эксперты еще в 1994 году, и Палаты не станет. Эта опасность многократно усиливалась ввиду того, что СПИС постоянно придерживалась подлинно независимой позиции, за что неизменно подвергалась остракизму. Продолжая традиции, заложенные профессором А.Б. Венгеровым, Палата с равным рвением боролась как против ущемления прав прессы, в том числе со стороны федеральных органов государственной власти, так и против злоупотребления свободой массовой информации. Подобная независимость в конце концов привела к ликвидации

Палаты: СПИС не была упомянута в Указе Президента Российской Федерации № 1013 «О формировании Администрации Президента Российской Федерации» от 3 июня 2000 года – и прекратила свое существование.

Нельзя не сожалеть о безвременной кончине Судебной палаты. Но нельзя и не использовать ее опыт, наработанный потенциал, практику. Российское общество объективно заинтересовано в возрождении СПИС, правда, теперь уже на совершенно других, куда более прочных правовых основах. Речь может идти о создании принципиально нового государственно-общественного органа, который взял бы на себя функции третейского суда по информационным спорам. Для устойчивости его статуса следовало бы закрепить последний соответствующим федеральным законом, который мог бы стать реальной альтернативой реакционному проекту закона о Высшем Совете по этике и нравственности (с конца 90-х годов этот законопроект время от времени обсуждается в Государственной Думе). Что касается структуры этого органа, то он мог бы быть сконструирован по принципу «трех третей»: одна треть − от государства, вторая − от журналистского сообщества, третья − от работодателей в сфере массовой информации (собственники, издатели, главные редакторы, рекламодатели и т.д.). Возможны, разумеется, и другие модели. Но ни в коем случае не должна быть использована конструкция, неоднократно предлагавшаяся Государственной Думой, − треть от этой палаты, треть от Совета Федерации, треть от Президента, − поскольку такая модель ни в коей мере не обеспечит защиту интересов ни производителей, ни потребителей массовой информации, то есть основных субъектов информационных споров.

Внутрикорпоративные средства альтернативного разрешения споров

Первая попытка создания внутрикорпоративного механизма разрешения споров в сфере массовой информации датируется маем 1998 года. Большое количество конфликтных ситуаций нравственно-этического характера, возникающих в журналистском сообществе в связи с исполнением журналистами своих профессиональных обязанностей, вызвало необходимость создания корпоративного органа для быстрого, профессионального и эффективного их разрешения. Такой орган был создан VI съездом Союза журналистов России в форме Большого Жюри (БЖ), охарактеризованного как «орган саморегулирования,

рассматривающий конфликтные ситуации нравственно-этического характера, возникающие в журналистском сообществе в связи с исполнением журналистами своих профессиональных обязанностей»[392].

Согласно Положению о Большом жюри, принятому Секретариатом СЖР 5 ноября 1998 года и утвержденному Федеративным советом СЖР 5 февраля 1999 года, данный орган рассматривает конфликтные ситуации как по заявлению журналистов и их организаций, так и по инициативе иных физических и юридических лиц, заинтересованных в нравственно-этической оценке профессиональной деятельности конкретного журналиста, главного редактора, редакции, учредителя, издателя, распространителя или собственника средства массовой информации либо государственного органа, имеющего компетенцию в сфере массовой информации.

К особенностям процедуры, принятой в БЖ, можно отнести следующие.

Во-первых, БЖ принимает обращения к рассмотрению только после подписания как минимум одной из сторон конфликта соглашения о признании профессионально-этической юрисдикции Большого жюри и готовности исполнить его решение. Подписание такого соглашения означает, что данный человек или организация отныне находятся под защитой БЖ. Соглашение о признании юрисдикции Большого Жюри подписали уже несколько сотен организаций СМИ, среди которых газеты «Век», «Версты», «Московские новости», «Независимая газета» и др., телекомпании «Авторское телевидение», REN-TV и др.

Если обе стороны конфликта признают юрисдикцию Большого жюри, то обе они оказываются под его защитой. В частности, тому, на кого жалуются, дается возможность выступить со своими пояснениями, представить аргументы, свидетелей, документы.

Но даже если одна из сторон конфликта не подписывает соглашение, Большое жюри вправе рассмотреть информационный спор. Такая позиция имеет очевидные резоны: если отказ «ответчика» признать юрисдикцию БЖ препятствует рассмотрению спора по существу, то весь механизм саморегулирования рушится, так как отказ оказывается самым простым и легким средством ухода от профессионально-этической ответственности. Поэтому БЖ пришло к выводу, что может и должно рассматривать конфликтные ситуации даже в том случае, когда лишь одна из сторон информационного спора признает его юрисдикцию. Просто в этом случае БЖ апеллирует либо к профессиональной ассоциации, членом которой является «ответчик» (например, Национальная ассоциация телерадиовещателей, Гильдия судебных репортеров и т.д.), либо к общественности, чья позиция

[392] Положение о Большом жюри СЖР, утвержденное Федеративным советом СЖР 05.02.1999 (www.ruj.ru).

способна создать отрицательную нравственную атмосферу для нарушителя норм профессиональной этики.

Во-вторых, БЖ выносит свои решения на основании законодательства Российской Федерации о средствах массовой информации, международно-правовых документов (прежде всего Декларации принципов поведения журналистов МФЖ), действующих кодексов журналистской этики, а также учитывая прецеденты в деятельности самого БЖ. Большое жюри принимает во внимание и этические своды, которые сложились в отдельных регионах или даже журналистских коллективах.

То есть если речь идет, например, о телекомпании РЕН-ТВ, где в свое время были выработаны корпоративные правила поведения журналистов, то при принятии решения Большое жюри обязано будет учесть и эти правила. Такие правила существовали в 90-х годах, в частности, в телекомпании НТВ и в газете «Известия», однако позднее они были забыты. Имеет место и практика принятия региональных этических кодексов (Татарстан, Кубань, Тюменская область и др.)

В-третьих, рассмотрение конфликтных ситуаций в БЖ преследует такие цели, как: установление конструктивного диалога между сторонами; осознание ими международно признанных правил поведения журналистов и необходимости следования им в повседневной практике СМИ; точная квалификация оспариваемых действий и формулирование решений, пригодных для последующей их систематизации в качестве прецедентов.

В-четвертых, состав БЖ формируется Федеративным советом Союза журналистов России (высший коллегиальный орган СЖР) из числа авторитетных деятелей, обладающих безупречной репутацией и известных в журналистском сообществе высокими морально-этическими качествами. Выдвижение кандидатур в состав БЖ является прерогативой сопредседателей Большого жюри, что позволяет минимизировать влияние на этот процесс посторонних факторов. На начало 2007 года в состав Большого жюри входило 97 человек, 75 из которых состояло в региональных коллегиях, созданных в каждом третьем субъекте Российской Федерации.

В-пятых, рассмотрение конкретных конфликтных ситуаций происходит в БЖ в формате ad hoc коллегий, образуемых в составе не менее пяти членов БЖ. Такой формат позволяет не только решить проблему кворума, но и обеспечить связь с регионами. Вот почему БЖ всегда выступало против формирования на местах всевозможных этических комитетов, экспертных советов и палат по информационным спорам, видя в этом лишь бессмысленное дублирование структуры. Напротив, включение в состав БЖ достойных людей, работающих в субъектах Российской Федерации, позволяет создавать на местах региональных коллегии БЖ.

В-шестых, Большое жюри принимает свои решения, как правило, консенсусом. Это позволяет находить максимально точные, взвешенные формулировки, учитывающие максимально возможное число мнений и обстоятельств.

В-седьмых, Большое жюри облекает каждое свое решение в ту форму, которую считает адекватной характеру рассматриваемой ситуации. Вот почему в решениях БЖ практически не встречаются слова «законно», «незаконно», но часто – «справедливо», «правильно», «неудачно», «недостойно», «не делает чести» и т.п.

Например, в решении по спору между телекомпанией «Авторское

телевидение» и Федеральной службой по телевидению и радиовещанию БЖ записало: признать *справедливыми* претензии «Авторского телевидения» к ФСТР, признать *разумными, но недостаточными* усилия ФСТР.

В-восьмых, Положение о Большом жюри является не более чем рамочным документом, который развивался и совершенствовался по мере накопления практического опыта. В частности, именно практика подсказала необходимость введения принципа альтернативности, который выражается в том, что Большое жюри вправе не рассматривать обращение, пока заявитель не подтвердит письменно свое согласие не обращаться в суд по данному информационному спору. Разумеется, такое заявление, являющееся, по сути, отказом от правосудия, не имеет юридической силы. Однако моральная, общественная сила такого обязательства несомненна.

В-девятых, БЖ было создано совсем не для того, чтобы рассматривать конфликты популярного телеведущего с мэром столицы, а в первую очередь чтобы упростить разрешение спора между пенсионером А. и редакцией газеты «Н-ские новости» по поводу фельетона, в котором про этого пенсионера было сказано, что он при оформлении пенсии приписал себе два года трудового стажа. Дело мелкое, не имеющее большого общественного звучания, но касающееся конкретного человека и затрагивающее его права, его честь, достоинство. Конечно, пенсионер А. может обратиться в суд, но это означает для него дополнительные хлопоты и затраты. Как и любой из способов АРС, обращение в БЖ обладает преимуществом экономичности и оперативности.

Многие из этих правил были переняты Общественной коллегией по жалобам на прессу, созданной по инициативе БЖ в 2005 году. При этом Большое жюри не прекратило своего существования: оно сохранилось как уставной орган, осуществляющий внутрикорпоративное саморегулирование на уровне СЖР. Ни одного журналиста нельзя исключить из СЖР без решения Большого жюри или его региональной коллегии.

Как и Судебная палата по информационным спорам, БЖ накопило большой практический опыт: за прошедшие годы было рассмотрено больше 40 дел. Одно из наиболее «громких» − дело "Юрий Лужков против Сергея Доренко", рассмотренное в период парламентской избирательной кампании 1999 года. В тот момент решение БЖ было воспринято многими как политически мотивированное, но спустя годы все согласились, что оно было точным и справедливым.

Следует подчеркнуть, что разбирательству упомянутого дела в Большом жюри предшествовало принятие нескольких важных документов, содержащих общепринятые правила профессионального поведения журналистов. Во-первых, Конгресс российских журналистов, собравшийся в Ижевске в сентябре 1999 года, принял *Декларацию в поддержку честных и свободных выборов*. Во-вторых, крупнейшие российские теле- и

радиокомпании подписали *Хартию телерадиовещателей*. Наконец, специалисты в области политических технологий приняли *Хартию «Политические консультанты за честные выборы»*, в которой обязались не использовать СМИ для целей «черного PR». Все три документа были проникнуты одними и теми же идеями и имели примерно одинаковый − практически нулевой − эффект. Различие состояло лишь в том, что Декларация в какой-то степени организационно подкреплялась наличием в структуре Союза журналистов России такого органа саморегулирования, как Большое жюри. Что же касается Хартии телерадиовещателей, то она лишь предусматривала на будущее формирование *Общественного вещательного совета*, призванного осуществлять контроль за выполнением Хартии[393].

На этом фоне дело «Юрий Лужков против Сергея Доренко» оказалось единственной сравнительно удачной попыткой использования механизма гражданского саморегулирования в качестве средства альтернативного разрешения споров. Правда, ни телекомпания «Общественное российское телевидение», ни сам С. Доренко не приняли участия в рассмотрении жалобы мэра Москвы Ю. Лужкова. Руководство телекомпании заявило, что не может нести ответственность за содержание авторских программ, а автор программы, являвшийся одновременно заместителем генерального директора телекомпании, даже не ответил на посланное ему приглашение. Это, однако, не помешало разбирательству дела, которое широко освещалось в СМИ. Решение Большого жюри получило большой общественный резонанс, стало заметным событием избирательной кампании. Оно подкрепило позицию ЦИК России в отношении передач С. Доренко. В конечном итоге МПТР прореагировало на предупреждения.

В ходе избирательной кампании 2003 года удалось в несколько большей степени задействовать механизмы общественного саморегулирования в целях альтернативного разрешения споров. На этот раз Большое жюри функционировало уже не только как уставной орган СЖР, но

[393] Общественный вещательный совет до сих пор не создан. Причины этого видятся в том, что каждый вещатель старается сохранить свою независимость от других вещателей, от навязываемого ему Общественного совета, будучи уверен, что Общественный вещательный совет непременно станет *чьим-то* механизмом, окажется *в чьих-то* руках.

и как составная часть некоей общей системы саморегулирования, опирающейся на так называемый Общественный договор «Выборы-2003».

Впрочем, *апелляция к политическому и корпоративному самосознанию*, опирающемуся на деонтологические нормы, совершенно бессмысленна, когда дело касается сознательного и грубого нарушения не только избирательного закона и норм профессиональной этики, но даже элементарных правил приличия. Именно с такими случаями не раз пришлось столкнуться Большому жюри СЖР, когда оно пыталось разобраться с обращениями, поступившими из Наблюдательного совета. Речь идет прежде всего о жалобах КПРФ. Одна из них касалась сюжета в информационной программе «Вести» от 3 сентября 2003 г. «Книжная ярмарка. День первый, политический» на телеканале «Россия». Большое жюри констатировало, что видеосюжет, посвященный открывшейся в Москве книжной ярмарке, представляет собой информационный обзор и выдержан в стиле легкого подтрунивания над всеми его персонажами, в числе которых оказались Г.А. Зюганов, В.В. Жириновский, В. Похмелкин, Л. Кучма и другие. Автор сюжета, тележурналист В. Трубецкой предоставил слово некоторым из них, а также автору книги «Господа с гексогеном» К. Бельянинову.

Отметим, что это был единственный случай, когда обращение КПРФ было рассмотрено Большим жюри по существу. В остальных случаях решения носили исключительно процедурный характер, и вот почему.

В частности, КПРФ ставила вопрос по поводу трансляции телевизионными каналами «Первый канал», «Россия» и НТВ выступления Президента России В.В.Путина на съезде партии «Единая Россия». Большое жюри пришло к выводу, что распространение государственными аудиовизуальными СМИ официальных материалов и сообщений о деятельности Президента Российской Федерации, в том числе фрагментов его выступлений, регулируется законодательством РФ и не

затрагивает вопросов профессиональной журналистской этики. В то же время действия политических партий могут быть предметом морально-этической оценки Большого жюри только в том случае, если они связаны с исполнением журналистами своих профессиональных обязанностей. В этой связи было решено, что рассмотрение данной конфликтной ситуации не соответствует мандату Большого жюри. В свою очередь Наблюдательный совет не стал рассматривать данную жалобу КПРФ, поскольку в ней не содержалось просьбы оценить действия ЕР в плане выполнения условий Общественного договора.

Примечательно, что решения Большого жюри по всем обращениям, поступившим из Наблюдательного совета, были полностью поддержаны практически всеми членами Совета, а следовательно – по определению – всеми основными фигурантами избирательной кампании 2003 года. Казалось бы, есть все основания для того, чтобы положительно оценить проделанную работу. Однако поводов для беспокойства гораздо больше. В работе БЖ по рассмотрению информационных конфликтов, связанных с выборами, в концентрированном виде проявились общие недостатки данного механизма альтернативного разрешения споров.

Во-первых, обращает на себя внимание крайняя малочисленность обращений в Большое жюри в связи с деятельностью СМИ и журналистов. Это может быть обусловлено тем, что о Большом жюри мало знают, его вмешательство представляется неэффективным, особенно с учетом того, что многие организации СМИ все еще не выразили согласия признать юрисдикцию Большого жюри в профессионально-этических вопросах.

В первую очередь это касается федеральных телеканалов, играющих существенную роль в информационном и пропагандистском обеспечении внутренней и внешней политики. Каковы причины явного нежелания руководителей многих организаций СМИ признать юрисдикцию Большого жюри? Их немало. Здесь и стремление оставить себе свободу рук в вопросах этики и правил профессии, и осознание высокой вероятности конфликтов между указаниями хозяев СМИ и стандартами Большого Жюри, и традиционное российское пренебрежение всяческими нормами вообще, а уж тем более сугубо общественными, и пр.

Во-вторых, отметим сравнительно низкую эффективность решений Большого жюри. Они зачастую не выполняются даже теми лицами, которые признали его юрисдикцию и письменно обязались их выполнять. Примем во внимание и тот факт, что главный редактор, издатель или владелец СМИ, заранее готовый признать юрисдикцию Жюри, не будет нарушать – во всяком случае, преднамеренно – правила журналистской профессии. А тот,

кто сделал подобные нарушения своим фирменным стилем, вряд ли захочет подчиняться вердиктам общественного органа.

В-третьих, очевидна слабость региональной сети Большого жюри. Формальное наличие региональных коллегий в трети субъектов Российской Федерации является необходимым, но далеко не достаточным условием для того, чтобы возникающие на местах информационные споры и медийные конфликты там же и разрешались в рамках единого, но децентрализованного механизма внутрикорпоративной саморегуляции. Отсутствие, с одной стороны, инициативы региональных коллегий, а с другой − заинтересованности в ней властей и структур гражданского общества приводит к тому, что деятельность Большого жюри в субъектах Федерации оказывается парализована. Не меньшую, если не большую, опасность представляют попытки властей превратить региональные коллегии в средство прикрытия своей политики в сфере СМИ.

В-четвертых, владельцы СМИ – будь то чиновники или управляющие частных корпораций – не видят пока своего интереса в налаживании действенной системы саморегуляции. Они убеждены, что «ручное управление» принадлежащими или подконтрольными им средствами массовой информации гораздо эффективнее, чем программируемая с помощью законов и профессиональных правил самостоятельность.

В-пятых, в российском медийном сообществе налицо отсутствие духа корпоративности, который мог бы сплотить людей, работающих в СМИ, общими представлениями о должном и сущем в их профессии. Здесь уживаются не просто различные, но диаметрально противоположные представления о миссии журналиста в современном обществе.

Внекорпоративные средства альтернативного разрешения споров

В 2005 году Большое жюри инициировало формирование Общественной коллегии по жалобам на прессу − как структуры, соединяющей функции медийного саморегулирования и гражданского со-регулирования. Такое соединение призвано предотвратить односторонность и корпоративную замкнутость, логически вытекающие из того факта, что жалобу на журналиста рассматривают его же коллеги, а следовательно, нарушающие один из принципов римского права: никто не судья в собственном деле. Представляется, что именно в опасности проявления корпоративной замкнутости состоит недостаток существующих систем профессионально-этического саморегулирования. Это прекрасно понимают и в Совете судей РФ, рекомендуя судьям разрешать споры с журналистами не в суде, а в БЖ, в Общественной коллегии или в так называемых конфликтных комисиях при советах судей, создание которых предполагается проектом Федерального закона «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

В качестве примера можно привести позицию Совета судей Карачаево-Черкесской Республики, занятую им в конфликте с газетой «Известия». Вместо того чтобы предъявить в суд иск к ОАО «Редакция газеты «Известия», судьи обратились в Общественную коллегию по жалобам на прессу, объяснив свою позицию следующим образом: «Мы считаем не совсем этичным для нас обращаться в подобных случаях в суд, чтобы у кого-то не сложилось впечатление, мол, свои обратились к своим − вот свои их и поддержали».

Второе дело, которое вызвало много дискуссий, − «Совет судей Краснодарского края против "Новой газеты"». Оно завершилось уникальным результатом: когда Большое жюри огласило свое решение, ему аплодировали и краснодарские судьи, и московские газетчики. Фабула данного информационного спора такова: «Новая газета» 14 января 2002 года опубликовала судебный очерк С. Золовкина «Ложись! Суд идет!» с подверстанной к нему «Справкой отдела расследований», в которой сообщалось, что «председатель краевого суда А. Чернов, как свидетельствуют злые языки, ходит на работу в часах швейцарской фирмы «Франк Мюлер» за 50 тысяч долларов и костюмах и обуви от Валентино за 2 тысячи долларов. Кроме того, он предпочитает автомобили марки БМВ 7-й серии стоимостью от 120 тысяч долларов и «Мерседес» 220-й серии от 100 тысяч долларов. Как правило, автомашины формально оформлены на знакомых судьи». Кроме того, в «Справке отдела расследований» говорилось, что в Сочи «завершается строительство особняка площадью примерно 1000 кв. м., стоимостью не менее 1 млн долларов, владение которым приписывается А. Чернову». Герой публикации обратился в Басманный межмуниципальный районный суд Москвы с иском о защите чести и достоинства и о взыскании компенсации морального вреда в сумме, эквивалентной 10 млн долларов США. Хотя иск был удовлетворен в 10-кратно меньшем размере, однако и он грозил газете разорением. Только с помощью БЖ сторонам удалось найти взаимоприемлемое решение.

В ходе заседания 5 апреля 2002 года БЖ заслушало выступления ряда членов краевого Совета судей, а также героя публикации А. Чернова, главного редактора «Новой газеты» Д. Муратова, наконец, самого автора статьи. В своем решении БЖ констатировало, что статья «Ложись! Суд идет!» является судебным очерком, для публикации которого имелись основания, поскольку в нем затронута судьба конкретного человека, однако заголовок статьи не отвечает ее содержанию и способен дезориентировать читателя. В ходе разбирательства стороны пришли к разумному компромиссу, признав недопустимость ряда оценок и выражений. Тем самым конфликт был исчерпан. Решение БЖ было полностью опубликовано в очередном номере «Новой газеты», а судебное решение о компенсации морального вреда так и не было обращено ко взысканию. Этот прецедент показал потенциальные возможности сотрудничества судейского и журналистского сообществ в альтернативном разрешении информационных споров.

Общественная коллегия тоже стремится избежать упреков в корпоративной замкнутости, защите чести мундира и т.п. Именно поэтому Коллегия делится на две палаты: Палату медиа-сообщества и Палату медиа-аудитории. Первая призвана представлять тех, кто создает СМИ, работая в печатной и электронной прессе, в сферах медиа-рекламы, пиара, распространения продукции СМИ, проведения медиа-измерений и т.д. Вторая палата представляет потребителей продукции СМИ. В каждой палате – по 25 человек.

К участию в выборах членов палат ОК были приглашены практически все общественные объединения. В формировании палат приняло участие

большое количество неправительственных организаций – политических партий, профессиональных союзов и т.д., а также Общественная палата Российской Федерации. Конечно, можно было бы формировать Общественную коллегию посредством прямого делегирования, а не выборов. Но формула «одна организация − одно место» порождает гораздо больше проблем, нежели «одна организация – один голос». Например, если ввести в состав Палаты медиа-аудитории по одному представителю от каждой из так называемых традиционных религиозных конфессий и политических партий, представленных в Государственной Думе, то на все остальное гражданское общество мест просто не останется.

> К сожалению, организационные хлопоты заняли очень много времени. Только 28 ноября 2005 года состоялось первое заседание Общественной коллегии, на котором была рассмотрена конкретная жалоба. Это было обращение ФГУП «Российская телевизионная и радиовещательная сеть» (РТРС), в котором ставился вопрос об участии ряда СМИ в информационной кампании по дискредитации РТРС. Это обращение возникло так же, как и все остальные: оно пришло «самотеком» благодаря тому, что члены Общественной коллегии неоднократно рассказывали по телевидению, по радио и в печатной прессе о том, что представляет собой данная структура альтернативного разрешения споров, как она работает, как можно в нее обратиться.

В заключение подчеркнем, что магистральная линия совершенствования механизмов альтернативного разрешения споров в сфере СМИ видится в укреплении корпоративного саморегулирования, уравновешенного гражданским со-регулированием и пользующегося поддержкой государства и доверием общественности. Только такой механизм может в конечном итоге привести к формированию ситуации, когда организации СМИ на деле превратятся в структуры, действующие «на основе редакционной независимости и вырабатываемых журналистским сообществом норм саморегуляции, т.е. правил профессии и этических принципов»[394].

---

[394] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова» // СЗ РФ, 2003, № 44. Ст. 4358.

Л.А. Воскобитова

Судебная реформа в России в области уголовного судопроизводства: институционально-социетальный анализ трансформации, ревизия результатов, определение перспектив

I. Краткая характеристика состояния дел в исследуемой области на момент крушения Советского Союза и возникновения независимой России (законодательное регулирование, политическое влияние, господствующие научные доктрины)

На означенный исторический момент уголовное судопроизводство России соответствовало сложившейся в государстве командно-административной системе во главе с КПСС. Исходными политико-правовыми положениями были следующие.

1. Принцип неотвратимости наказания: каждый, совершивший преступление, должен быть привлечен к уголовной ответственности, изобличен и осужден.

2. Суд относился к числу «административных» органов государства и рассматривался как инструмент, посредством которого государство проводит свою политику и обеспечивает «воспитание дисциплины и самодисциплины трудящихся» (В.И. Ленин).

3. В силу руководящей и направляющей роли КПСС все правоохранительные органы, в число которых включался и суд, должны были выполнять задачи, определяемые решениями КПСС, и в соответствии с ними интенсифицировать борьбу с отдельными негативными явлениями, соответственно усиливая неотвратимость наказания и уровень репрессии. Политическая оценка некоторых социальных явлений как негативных позволяла определять их в законе как правонарушения и устанавливать, изменять, усиливать меры наказания за них.

4. Процессуальное законодательство определяло единые задачи уголовного судопроизводства, которые в равной мере были обращены ко всем органам власти, осуществляющим уголовное судопроизводство: *«быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение виновных и обеспечение правильного применения уголовного закона, с тем чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности» (ст. 2 УПК РСФСР);*

5. Суд, прокурор, следователь, орган дознания в равной мере обязывались: *в пределах своей компетенции возбуждать уголовное дело в каждом случае обнаружения признаков преступления, принимать меры к установлению события преступления, лиц, виновных в совершении преступления, и их наказанию (ст. 3 УПК РСФСР).*

6. Деятельность всех органов и должностных лиц, осуществляющих уголовное судопроизводство (органа дознания, следователя, прокурора, суда), рассматривалась как единая «технологическая цепочка». Каждое последующее звено контролировало выполнение общих задач судопроизводства предшествующим звеном и обязано было принимать процессуальные меры по восполнению и исправлению недостатков и ошибок. Это обеспечивалось такими процессуальными институтами, как:

- доследование, в том числе ввиду неполноты проведенного следствия либо в силу необходимости применить закон о более тяжком преступлении (ст. 232 УПК РСФСР);
- возможность рассмотрения дел судом в отсутствие государственного обвинителя: суд мог самостоятельно исследовать доказательства обвинения и на их основе разрешить дело (ч. 2 ст. 217, ч. 2 ст. 228, ч. 1 ст. 251 УПК РСФСР);
- необязательность для суда отказа государственного обвинителя от обвинения и обязанность, несмотря на отказ, довести дело до конца и разрешить его по существу (ч. 4 ст. 248 УПК РСФСР);

- право и обязанность суда возбуждать в судебном разбирательстве дела по новому обвинению или в отношении нового лица (ст. 255, 256 УПК РСФСР)
- право кассационной и надзорной инстанций на ревизионный порядок проверки приговоров, независимо от доводов жалобы или протеста (ст. 332, 379−380 УПК РСФСР) и др.

В целом такое положение дел обеспечивало стабильность уголовного судопроизводства в пределах существовавшего уровня правового регулирования. Относительно высоким был и показатель стабильности приговора − до 98% приговоров оставались неизменными после кассационной проверки.

Вместе с тем подобная система **не была пригодна для разрешения ситуаций, когда возникал конфликт человека с органами, ведущими процесс. Обвиняемый, не признававший себя виновным, не имел реальной возможности и реальных процедур для доказывания своей невиновности и защиты от предъявленного обвинения.**

В конце 1980-х годов достоянием гласности стали обстоятельства ряда уголовных дел (например, «витебское дело»), по которым были допущены судебные ошибки, незаконно осуждены, в том числе и к высшей мере наказания, невиновные.

Граждане, вовлекавшиеся в сферу уголовного судопроизводства, наделялись в рассматриваемый период рядом процессуальных прав. Однако объем этих прав и их содержание не соотносились с международными нормами, закрепляющими политические и социальные права человека и его основные свободы, и были явно недостаточными. Так, весьма ограниченными были права обвиняемого и его защитника по участию в доказывании, права участников уголовного процесса на обжалование незаконных действий и решений должностных лиц, ведущих уголовный процесс, и др.

Система уголовного судопроизводства, впрочем как и вся правовая система СССР, не была сориентирована на права человека и обеспечение их защиты.

Правом признавалось только то, что было возведено в закон, нашло свое выражение и закрепление в законодательных актах СССР. Доктрина, законодательство и правоприменительная практика не признавали категорию естественного права. **Идея верховенства права низводилась до принципа социалистической законности,** и в государстве отсутствовала возможность и правовые механизмы оспаривания «неправовых» законов, в том числе при отстаивании естественных прав и свобод человека, общественных организаций, гражданского общества.

Государственная власть не признавала самоограничения правом, и сам механизм такого самоограничения не был разработан. Поэтому механизм защиты прав, под которыми понималось только то, что прямо предоставлялось законами, включал в основном «административно-вертикальную» систему обжалования. В случае нарушения прав участников уголовного судопроизводства последние могли приносить жалобы или вышестоящему должностному лицу (например, начальнику следственного отдела или органа дознания), или прокурору, осуществлявшему надзор за расследованием. Судебная форма защиты предусматривалась только при обжаловании судебных актов.

УПК РСФСР соответствовал такому пониманию назначения и задач уголовного судопроизводства и в этих рамках был достаточно сбалансированной системой. На фоне злоупотреблений 1934−1953 годов принятие этого законодательного акта сыграло, безусловно, положительную роль. УПК РСФСР способствовал устранению последствий внепроцессуальных репрессий, изменению характера, формы и содержания уголовно-процессуальных отношений, формированию новых отношений личности и государства в сфере уголовной юстиции.

Вместе с тем многие положения УПК РСФСР оказались половинчатыми, непоследовательными. Например, в нем так и не получили надлежащего закрепления и реализации принципы презумпции невиновности и состязательности. Недостаточно обеспечивалось право обвиняемого на защиту: защитник допускался в процесс лишь с момента окончания расследования и представления материалов дела к ознакомлению.

Эти и другие положения УПК РСФСР вполне соответствовали господствовавшей в то время идеологии, но далеко не всегда − самой природе уголовно-процессуальных отношений. Это не могло не привести рано или поздно к тем искажениям и деформациям, которые были выявлены и обозначены в Концепции судебной реформы 1991 года. Поэтому кризис уголовного судопроизводства был неизбежным, особенно на фоне демократических изменений и преобразований.

II. Поэтапный анализ хода реформирования исследуемой отрасли права, соответствующих институтов? с указанием результатов и движущих сил реформы на каждом этапе (внешнее влияние – деятельность международных финансовых организаций, иных донорских организаций, присоединение к международным организациям; внутреннее влияние – политическое давление, деятельность юридического сообщества, деятельность бизнес-сообщества, научная деятельность, правозащитная деятельность)

Реформирование уголовного судопроизводства осуществлялось и продолжает осуществляться постепенно. Можно выделить относительно обособленные этапы реформы, содержательно менявшие наши представления как о кризисе уголовной юстиции, его проявлениях и глубине, так и о направлениях и содержании реформирования всей судебной системы и судопроизводства.

Первый этап: формирование идеи разделения властей и выделения независимой и самостоятельной судебной власти.

Попытки обозначить идею о необходимости самостоятельной и независимой судебной власти и определить место последней в системе государственной власти были

предприняты еще в конце 80-х годов XX века. Одним из первых источников политического выражения этой идеи стали материалы 19 партконференции (1989). Позже эта идея была закреплена в Декларации независимости РСФСР (1990).

В 1991 году в Концепции судебной реформы впервые был дан анализ признаков кризиса уголовного судопроизводства. Была предпринята попытка определить, хотя бы в общих чертах, основные направления реформирования судебной системы и судопроизводства, в частности уголовного процесса, с тем чтобы обеспечить становление самостоятельной и независимой судебной власти, установить систему гарантий прав и свобод человека, обеспечить возможность их защиты с помощью суда.

В 1993 году принятие Конституции РФ определило основополагающие нормы и принципы судебной власти (глава 7), ее место в системе государственной власти (ст. 10). Кроме того, Конституция РФ закрепила верховенство права (ст. 15). Статья 2 Конституции провозгласила, что права человека и его свободы становятся высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита является обязанностью государства. Согласно ст. 18 Конституции именно права и свободы человека определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Вместе с тем на теоретическом уровне само понятие судебной власти, ее сущностные характеристики, смысл и содержание новых властных функций суда как атрибута государственной власти в то время до конца не были осознаны. В итоге даже ряд положений Конституции несет на себе явный отпечаток прежних представлений о судебной власти.

Например, в ст. 118 Конституции в первую очередь воспроизводится традиционное положение «правосудие осуществляется только судом», затем устанавливается, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Здесь же речь идет и о судебной системе. Эта конституционная норма до сих пор порождает дискуссии о том, верно ли

соотнесены понятия «судебная власть», «правосудие» и «судопроизводство» (В.А. Лазарева, И.Б. Михайловская, Л.А. Воскобитова, Ю.К. Орлов и др.).

Другой дискуссионный вопрос касается типологии судопроизводства: можно ли выделять арбитражное судопроизводство в самостоятельный вид судопроизводства и, соответственно, еще одну самостоятельную форму реализации судебной власти, или это лишь разновидность гражданского и административного судопроизводства (см. «Судебная власть» под ред. И.Л. Петрухина).

Само понятие судебной власти и теперь иногда определяется как система судебных органов, действующих в стране (Дмитриев, Черемных и др.). Сущность судебной власти − как особого вида государственно-властных отношений − пока еще не осознана до конца, не исследована и не описана в форме, доступной всем (Н.А. Колоколов). Такое понимание судебной власти пока еще не стало привычным элементом правосознания (как, например, закон, необходимость выполнять законы и т.п.).

Недостаточная разработанность теории судебной власти привела к тому, что и в Концепции судебной реформы, и в последующих программах судебной реформы, по существу, ставится знак равенства между реформой судебной системы и становлением судебной власти. Осенью 2006 года исполнилось 15 лет с начала реформы. Судебная система в основном реформирована, но самостоятельная судебная власть, отвечающая тем идеальным представлениям, которые изложены в Концепции и зафиксированы в нормах Конституции, так и не возникла.

Между тем даже Президент страны убежден, что «…необходимо ускорение судебной реформы. Более того, мы должны наконец ее завершить. Но только в тех параметрах, в которых она была изложена ранее» (2001). Реформу судебной системы можно ускорить, завершить в определенный срок. Но судебную власть нужно «взращивать», ее невозможно создать по указу или распоряжению к некой дате, тем более ее нельзя скопировать,

«пересадить». И для этого необходимо не «ускорение», а системная целенаправленная деятельность по многим направлениям, от политики и идеологии до методичного и постоянного разъяснения − судьям, прокурорам, следователям, адвокатам, а равно и всем гражданам − новой формы общественных отношений – судебной власти. И деятельность эта должна быть регулярной и постоянной, координироваться из единого центра, которого сегодня, к сожалению, нет. И потребуется для становления судебной власти не один год, и даже не одно десятилетие.

Подтверждением тому являются результаты ознакомления с судебной практикой, беседы с судьями, позволяющие выявить уровень их правосознания, понимания ими своих новых политико-правовых функций и назначения. Наблюдения свидетельство о крайне неравномерном развитии процессов становления судебной власти в различных регионах страны. Речь идет не о системе судов и их материально-техническом обеспечении (хотя внешний вид зданий и помещений судов, их оборудование, место расположения и пр. тоже многое говорят об отношении к судебной власти в конкретном регионе).

Речь идет о понимании судьями содержания и назначения своей деятельности по принципу: «Что вы делаете: рассматриваете и разрешаете многочисленные и разнообразные дела или отправляет ежедневно и ежечасно СУДЕБНУЮ ВЛАСТЬ?» Большинству судей России последнее положение непонятно в его функциональном значении. Судьи не понимают, чем, собственно, различаются первая и вторая позиции. Вместе с тем в отдельных регионах (по наблюдениям автора, например, в Ивановской, Тверской, Смоленской областях) начинает пробуждаться второй уровень правосознания: судьи, пока еще интуитивно, начинают ощущать себя носителями власти. В них «просыпается смелость» быть властью, например при принятии решения о вынесении оправдательных приговоров, отказе в даче согласия на продление срока содержания под стражей и т.п. Одним из

признаков «пробуждения», на наш взгляд, является открытость судей к новой информации, желание учиться, готовность обсуждать проблемы, анализировать их причины, отказываться от устоявшихся стереотипов.

Поэтому сегодня крайне важен содержательный анализ реального состояния судопроизводства, ибо, согласно ч. 2 ст. 118 Конституции, это единственное средство осуществляется судебной власти. Изучение каждого вида судопроизводства может дать материал для анализа функционирования судебной власти в целом. Разные регионы могут дать свой материал к пониманию степени становления судебной власти, а также причин, препятствующих этому становлению.

Только анализ практического положения дел на текущий момент позволит оценить, что реально достигнуто в строительстве судебной власти и в каком направлении двигаться дальше.

Второй этап: становление судебного контроля (1991 год − создание Конституционного Суда РФ; 1992 год – введение судебного контроля за арестами через обжалование в суд применения и продления сроков; 1993 год – расширение возможности обжаловать в суд неправомерные действия и акты органов государственной власти, общественных организаций, органов военного управления и должностных лиц; 1992−2002 годы − последовательное расширение практики обжалования на суд незаконных действий, бездействия, решений в досудебных стадиях; роль и значение решений Конституционного Суда в формировании этой практики вопреки формальным предписаниям УПК РСФСР).

В Конституции 1993 года получила правовое регулирование и развитие идея судебного контроля. Она была выражена через: право на судебную защиту; неограниченное (В.М. Жуйков) право обжаловать в суд решения, действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц; а также закрепление права каждого обращаться за защитой в международные органы в случае исчерпания всех внутригосударственных средств защиты

(ст. 46 Конституции). Положения ст. 46 Конституции поставили под судебный контроль все ситуации, связанные с нарушением прав и свобод человека.

Создание в 1991 году Конституционного Суда РФ, затем уточнение его полномочий в ст. 125 Конституции и последующем Законе о Конституционном Суде РФ поставили под контроль судебной власти законодательные органы и высшие органы исполнительной власти, а также создали средство обеспечения верховенства права и Конституции.

Предоставление права индивидуальных обращений в Конституционный Суд РФ с жалобой на неконституционность законов или отдельных правовых норм стало дополнительной гарантией положений ст. 2 и 18 Конституции РФ.

Результаты данного этапа реформирования не замедлили сказаться, что выразилось в резком и постоянном росте, начиная с 1992 года, количества обращений граждан в суд с жалобами на неправомерные действия (бездействие), решения должностных лиц. По данным В.М. Жуйкова, в области гражданского судопроизводства до 80% таких жалоб и обращений удовлетворяются в пользу заявителей[395].

Вместе с тем следует признать, что на характер уголовно-процессуальных отношений эти новации подействовали специфически. Формально участники процесса получили возможность судебного обжалования на досудебных стадиях сначала решений о заключении под стражу и продлении срока содержания под стражей, позже и иных решений по делу. Статистика тех лет показывает, что введение таких норм в УПК РСФСР (1992), а также решения Конституционного Суда РФ (28.10.1996) в первое время вызвали увеличение не только количества жалоб, но и случаев удовлетворения их судом.

Однако довольно скоро статистика решений в пользу заявителей снизилась. Эти данные и судебные решения по отдельным делам

[395] Жуйков В.М. Судебная реформа: проблема доступа к правосудию. 2006.

свидетельствуют о том, что судебная власть так и не стала реальным ограничителем противоправных действий органов исполнительной власти, в том числе и в сфере уголовного судопроизводства.

Подтверждением этому являются и решения ЕСПЧ по жалобам против России. Только в 2005−2006 годах Европейским Судом вынесен ряд решений, касающихся нарушения прав человека в уголовном судопроизводстве (Федоровы, Попов, Худоеров, Худобин, Ваньян и др.). Эти нарушения имели место как раз в конце 90-х. Сравнение дел, рассмотренных Судом, и сегодняшних уголовных дел показывает, что практика за эти годы изменилась мало и решения ЕСПЧ против России пока слабо влияют на ее совершенствование.

А принципиально новая функция судебной власти в уголовном судопроизводстве – судебный контроль − так и не сформирована, прежде всего в правосознании судей. Это подтверждают и итоги тематических семинаров: большинство участвовавших в них судей не знали перечисленных решений ЕСПЧ против России, не знали выраженных в них мнений о несовершенстве российской судебной практики, следовательно не были готовы к отказу от стереотипов в решении спорных вопросов, касающихся законности арестов, продления сроков содержания под стражей, допустимости доказательств и других, где востребована функция судебного контроля в уголовном судопроизводстве.

Несмотря на то что УПК РФ предусматривает контрольные правомочия суда и устанавливает процедуру осуществления судебного контроля, названные решения ЕСПЧ, а более того − изучение повседневной судебной практики показывают, что судебный контроль в уголовном судопроизводстве бездействует, причем в самых критических ситуациях.

Третий этап: введение суда присяжных заседателей (1993 год, в 9 регионах), начало освоения технологии состязательного уголовного судопроизводства. Предполагалось, что введение суда присяжных заседателей, хотя бы в отдельных регионах, в качестве эксперимента, принципиально повлияет на практику уголовного судопроизводства в целом. В 1993−1995 годах были предприняты значительные организационные усилия к реализации этой идеи. Однако с уходом С.А. Пашина из ГПУ

Президента эта работа, по существу, была остановлена, и суд присяжных заседателей перешел в стадию «стихийного» развития. Кассационная палата Верховного Суда начала формировать практику суда присяжных заседателей не всегда так, как это предполагалось реформаторами. В отдельных случаях позиция Верховного Суда была более взвешенной, например в отношении недопустимости ставить перед присяжными (в вопросном листе) вопросы в вероятностных формулировках. В других случаях, например по проблеме допустимости доказательств, Верховный Суд далеко не всегда занимает бесспорные позиции, его оценки противоречивы, нередко формально-бюрократичны. Например, в настоящее время налицо совершеннейшая путаница в вопросе о различении допустимости и достоверности доказательства. Верховный Суд не только не формирует понимание этих различий, но иногда своими решениями лишает присяжных заседателей права обсуждать вопросы достоверности, фактически вторгаясь в пределы компетенции присяжных и ограничивая их возможности в познании фактов дела и принятии осознанного решения по делу.

Четвертый этап: начало разработки проектов нового УПК РФ (Общая часть УПК − проект ГПУ, проект Минюста, проект НИИ Прокуратуры; 1994 год – конференция по проекту УПК в Правовой академии МЮ). Сопоставление выдвинутых проектов демонстрирует направлении развиваются представления о роли и месте уголовного судопроизводства в защите общества и личности от преступлений, борьбе с преступностью и обеспечении прав и законных интересов личности, так или иначе вовлекаемой в процесс.

Резкая критика и неприятие юридической общественностью проекта Общей части УПК РФ, подготовленного ГПУ Президента, свидетельствуют, что «романтические представления реформаторов» должны иметь разумный предел. Уголовное судопроизводство – сфера, затрагивающая слишком важные стороны человеческой жизни, она − не место для поспешных, субъективных экспериментов.

Возникшее противостояние «романтических реформаторов» и «традиционалистов» затормозило реформирование уголовно-процессуального законодательства. Вместо объединения всех творческих сил с целью поиска оптимального регулирования произошло резкое их разъединение, и в результате новое законодательство стало готовиться без достаточного участия ведущих процессуалистов и широкого обсуждения проекта.

Пятый этап: ратификация Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (1998), начало юрисдикции Европейского суда по правам человека**.**

Этот этап следует выделить уже потому, что первые решения ЕСПЧ против России были крайне неожиданными. Рассуждения и аргументы ЕСПЧ, например по делу «Калашников против России», заставили российских юристов принципиально по-новому взглянуть на правоприменительную практику и задуматься над реальным обеспечением прав человека. Это могло бы стать революцией в правосознании российских судей, но государство не приняло никаких мер по доведению новой информации до каждого судьи и иного юриста, практикующего в сфере уголовного судопроизводства.

Каждое решение ЕСПЧ должно было становиться предметом широкого обсуждения в юридической среде. По каждому из решений должны были следовать соответствующее разъяснение Пленума Верховного Суда или Приказ Генерального прокурора или Приказ Министра внутренних дел и т.п. акты, посредством которых позиции ЕСПЧ могли бы получать имплементацию в российское право и правоприменительную практику.

Увы, изучение практики ЕСПЧ стало уделом крайне узкого круга специалистов, и до настоящего времени решения ЕСПЧ, его прецедентные

позиции не вводятся целенаправленно в правоприменительную практику и остаются неизвестными большинству судей России. Подтверждением этому являются «серийные» дела, в которых повторяются стандартные и типичные нарушения прав человека, − при том, что ЕСПЧ уже высказал России свою позицию.

Следовательно, материал, на котором мог бы формироваться новый культурно-правовой опыт судейского усмотрения, культура мотивировок принимаемых решений, готовность принимать нестандартные решения в нестандартных ситуациях, остается и по сей день невостребованным. Только целенаправленные действия по обучению судей этой практике, целенаправленная и адекватная российскому праву деятельность по имплементации прецедентов ЕСПЧ может переломить ситуацию.

Шестой этап: введение институтов мировых судей, апелляционной инстанции (2000; УПК РСФСР дополнен разделами 11–12, посвященными производству у мирового судьи и обжалованию решений мирового судьи в апелляционном порядке). Появление и последующее развитие мировой юстиции решило одну из главных проблем: значительно снизило нагрузку районных судов. Иные задачи – приближение правосудия к населению и обеспечение доступа к правосудию, упрощение и ускорение судопроизводства по мелким и незначительным делам, использование «миротворческого» потенциала мировой юстиции решены в меньшей мере или не решены вовсе.

Возникли и новые проблемы, которые можно было бы предусмотреть при более грамотном и системном реформировании. Например, перераспределение нагрузки между районными судами и мировыми судьями в отсутствие научно обоснованных нормативов судейской нагрузки привело к тому, что мировая юстиция рассматривает более 30% уголовных дел, более 70% гражданских и более 90% дел об административных правонарушениях. А нагрузка на одного мирового судью крайне различается в зависимости от участка и колеблется от 40 до более 300 дел в месяц. При этом мероприятия

по внедрению в практику мировых судей примирительных процедур (Рекомендация № R(99) от 15 сентября 1999 года Комитета Министров Совета Европы государствам-членам СЕ), а также мероприятия по упрощению процедур производства у мирового судьи (Рекомендации № R(86)12 от 16 сентября 1986 года, № (81)7 от 14 мая 1981 года, Резолюция № (75)11 Комитета Министров Совета Европы) до сих пор не реализованы и даже не обсуждаются на официальном уровне.

Седьмой этап: развитие процессуального законодательства в решениях Конституционного Суда РФ (1992−2001). Конституционный Суд изменил многие положения уголовно-процессуального законодательства, неоднократно обращаясь к анализу положений УПК РСФСР и критическому сравнению их с положениями Конституции 1993 года и нормами международного права. Решения и правовые позиции Конституционного Суда учитывались при разработке УПК РФ, однако по ряду позиций разработчики пошли дальше, что оказалось далеко не всегда верным и обоснованным. Например, Конституционный Суд высказал мнение о недопустимости возвращения дела судом по собственной инициативе на доследование по мотивам неполноты следствия или неправильного применения уголовного закона. Это не препятствовало сторонам заявлять подобные ходатайства, когда это было необходимо для отстаивания своей позиции перед судом. Однако институт доследования был просто исключен из УПК РФ, что повлекло возникновение «тупиковых», неразрешимых ситуаций, в которых судьи поставлены перед необходимостью принимать заведомо неправосудные решения, заведомо неверно применять уголовное право. Это не способствует формированию у судей чувства своей ответственности за законность, обоснованность и справедливость выносимых приговоров.

Восьмой этап: развитие практики ЕСПЧ, его решения против России и их влияние на развитие российского законодательства и судебной практики (по делам Калашникова, Тумиловича, Посохова, Бурдова, Ракевича,

Гусинского, Трубникова, Смирновых, Федоровых, Худоерова, Попоа, Ваньяна, Худобина, Михеева и др.).

Анализ решений, вынесенных ЕСПЧ против России, позволяет выделить наиболее проблемные «зоны» уголовного судопроизводства и с учетом этого обсуждать вопросы совершенствования законодательства и правоприменительной практики. К числу таких зон можно отнести следующие

1. Обеспечение средствами уголовного судопроизводства права на жизнь, в том числе и обеспечение эффективного и своевременного расследования фактов смерти при обстоятельствах, порождающих сомнения в защите государством права человека на жизнь («Трубников против России»).
2. Соблюдение запрета пыток при производстве по делу и получении признательных показаний подозреваемого («Михеев против России»).
3. Соблюдение запрета бесчеловечного или унижающего обращения и наказания, в том числе при применении меры пресечения в виде заключения под стражу без учета условий содержания арестованных, возможностей получения больными арестованными своевременной и адекватной медицинской помощи и ухода; при продлении срока содержания под стражей без учета состояния здоровья арестованного, ухудшающегося в результате условий содержания и неоказания адекватной медицинской помощи («Калашников против России», «Худобин против России», «Попов против России», «Худоеров против России»).
4. Обоснованность применения в качестве меры пресечения досудебного заключения под стражу и обоснованность неоднократного продления сроков содержания под стражей без достаточных оснований, при неподтвержденном подозрении о причастности арестованного к совершению инкриминируемого преступления («Худоеров против России», «Попов против России», «Смирновы против России»).

5. Соблюдение требования разумных сроков производства по делу и досудебного содержания под стражей («Калашников против России», «Федоровы против России», «Худоеров против России»).
6. Соблюдение формальных предписаний закона о формировании состава суда, в том числе народных заседателей («Посохов против России»), в современных условиях, когда институт народных заседателей упразднен, это решение актуально при оценке формирования состава присяжных заседателей.
7. Недопустимость уголовного судопроизводства на основании провокаций. Это новая для России правовая позиция, требующая исследования вопроса о понятии провокации, ее отграничения от правомерных действий должностных лиц правоохранительных органов. ЕСПЧ выразил четкую позицию, в силу которой обвинение, построенное на провокации, незаконно, не должно порождать привлечения человека к уголовной ответственности и осуждения как за преступление («Ваньян против России», «Худобин против России»).
8. Недопустимость использования в качестве доказательства голословных утверждений работников правоохранительных органов об имеющийся у них оперативной информации о причастности кого-либо к совершению преступления. В основу приговора может быть положена только информация, подтвержденная фактами и основанная на фактах («Худобин против России», «Ваньян против России»).
9. При решении вопроса о невменяемости какого-либо лица и возможности применения к нему принудительных мер медицинского характера обязательно присутствие в судебном заседании данного лица. Вопрос о невменяемости не должен решаться формально и требует непосредственной оценки судом состояния больного и адекватности его поведения («Худобин против России»).
10. Обеспечение справедливости судебного разбирательства и его состязательности путем соблюдения права обвиняемого

присутствовать при рассмотрении его дела судом, в том числе и вышестоящей инстанции – надзорной. Рассмотрение дела и решение надзорной инстанции в пользу обвиняемого при неизвещении его о дне слушания дела и необеспечении его участия в рассмотрении протеста прокурора в его пользу признано нарушением права обвиняемого на справедливое судебное разбирательство («Ваньян против России»).

11. Признание неэффективности надзорной инстанции и необязательность пересмотра приговора в надзорном порядке для исчерпания внутренних средств защиты при обращении в ЕСПЧ (признание жалобы Тумилович неприемлемой ввиду пропуска установленного ЕКПЧ срока на подачу жалобы, вызванного обращением заявительницы сначала в надзорную инстанцию в России).

Вместе с тем из анализа решений ЕСПЧ следует, что этот международный механизм защиты прав и основных свобод все еще недостаточно известен гражданам. О его существовании знают практически все, однако юридически грамотно работать с ЕСПЧ не умеют не только граждане, но и многие юристы.

Девятый этап: принятие УПК РФ, введение его в действие с 1 июня 2002 года.

Десятый этап: изменение и дополнение УПК РФ **(**2002−2007).

Одиннадцатый этап: развитие уголовно-процессуального законодательства в решениях Конституционного Суда РФ (2002−2007).

Содержание этих этапов раскрывается в следующих разделах через анализ действующего уголовно-процессуального законодательства, выявление в нем противоречий и пробелов, а также через анализ складывающейся практики уголовного судопроизводства.

III. *Анализ действующего федерального законодательства*

Уголовно-процессуальное законодательство, вступившее в действие с 1 июля 2002 года, до настоящего времени вызывает ожесточенную, хотя и не

всегда обоснованную критику, порождает дискуссии − и продолжает развиваться путем внесения уточнений, изменений и дополнений в УПК РФ.

Анализ критических выступлений показывает наличие среди них конструктивных предложений, направленных на поиск наиболее точной, оптимальной модели регулирования уголовного судопроизводства, и таких предложений большинство[396]. Есть и другие, которые представляются откровенно деструктивными, поскольку основным мотивом критики является сожаление о прошлом и желание вернуть, восстановить положения УПК РСФСР[397].

Критические выступления можно классифицировать следующим образом.

Критика и предложения по совершенствованию отдельных положений УПК РФ, которые могут быть учтены законодателем без ущерба для принципиальных положений:

устранение стилистических погрешностей, уточнение терминологии, редактирование текста, устранение необоснованных отсылочных норм; устранение неточностей и противоречий, дополнения и т.п.

Критика и предложения по вопросам, которые не получили прямого разрешения в УПК РФ и ставят практику в тупик и по которым пока нет единого мнения среди процессуалистов, например:

- каким должен быть процессуальный порядок исправления ошибок следствия, если возвращения на доследование нет, а срок исправления по УПК РФ всего 5 суток? В частности, как исправить отсутствие в материалах дела постановления о принятии следователем дела к своему производству, если дело направлено ему по подследственности прокурором; следователь, фактически не приняв дела к производству,

[396] Материалы международной научно-практической конференции, посвященной принятию нового УПК РФ. М.: МГЮА, 2002; УПК РФ: год правоприменения и преподавания. Материалы международной научно-практической конференции. М. МГЮА. 2004; Материалы международной научно-практической конференции. М. МГЮА, 2006.

[397] Азаров В.А., Ревенко Н.И., Кузембаева М.М. Функция предварительного расследования в истории, теории и практике уголовного процесса России. Омск: ОмГУ, 2006.

провел и завершил расследование; и ошибка выявлена только в кассационной инстанции?

- как обеспечить правильность квалификации преступления, если в суде выявляются фактические обстоятельства, свидетельствующие о необходимости квалифицировать преступление по более тяжкой статье УК РФ?
- как исправить последствия необоснованного отказа государственного обвинителя от обвинения?
- кто должен нести ответственность за нарушения прав потерпевшего, приведшие к неправосудному приговору и надзорному обжалованию его по мотивам мягкости? И т.п.

Критика и предложения, принятие которых повлечет изменение принципиальных положений УПК РФ, например:

требования признать в законе как цель установление истины по уголовному делу[398]; установить единые задачи уголовного судопроизводства и принцип публичности аналогично ст. 2, 3 УПК РСФСР[399], восстановить возвращение на доследование, в том числе по мотивам неполноты, следствия мягкости квалификации; сократить права защитника в процессе и т.п.

К сожалению, сам текст закона, далеко не всегда отвечающий требованиям грамотной законодательной техники, дает основания для критики. Исследователи отмечают неудачную терминологию, необоснованные редакционные замены устоявшихся понятий и терминов. В тексте множество отсылочных статей, которые затрудняют понимание. Есть недостаточно ясные, а порой и противоречивые нормы[400].

Вместе с тем УПК РФ закрепил ряд принципиально новых положений [401]. неприятие которых означает не что иное, как непонимание основных идей

[398] Орлов Ю.К. Проблемы истины в уголовном процессе. − Государство и право, 2007, № 3.
[399] Азаров В.А., Ревенко Н.И., Кузембаева М.М. Функция предварительного расследования в истории, теории и практике уголовного процесса России. Омск: ОмГУ, 2006.
[400] Орлов Ю.К., Чистякова В.С.
[401] Крашенинников П., Плигин В., Мизулина Е. − Российская газета, 5 декабря 2006 г.

судебной реформы или откровенную оппозицию судебной реформе в сфере уголовного судопроизводства.

К числу наиболее принципиальных новелл УПК РФ − и наиболее критикуемых − можно отнести следующее.

1. Применение принципа разделения властей к уголовному судопроизводству позволило впервые разорвать «технологическую цепочку» и разделить сферы действия исполнительной и судебной властей. Осуществление функции обвинения стало сферой действия исключительно органов исполнительной власти (следователя, органа дознания, дознавателя), а также прокуратуры, вместе с которыми субсидиарно действуют потерпевший, гражданский истец, их представители.

Суд, в силу провозглашенной ст. 10 Конституции РФ самостоятельности и независимости судебной власти, осуществляет исключительно функцию разрешения дела. Он освобожден от выполнения действий, по содержанию своему направленных на осуществление обвинения.

Новые полномочия призваны обеспечить суду возможность познания фактических обстоятельств спора в той мере и с той полнотой, которые обеспечивают принятие законного и обоснованного решения.

Суд освобожден от обязанности принимать *«все предусмотренные ...меры к всестороннему, полному и объективному исследованию обстоятельств дела и установлению истины…»* (ст. 243 ч. 2 УПК РСФСР). «*Бремя доказывания виновности, а также опровержения доводов, приводимых в защиту подсудимого, лежит исключительно на обвинителе»* (ст. 14 УПК РФ). Защите предоставлены права активного возражения обвинению, отыскания и представления суду информации, свидетельствующей в пользу подсудимого.

Познавательная задача суда принципиально меняется: он принимает участие в исследовании представленных сторонами доказательств только с целью устранения возникших у него неясностей, сомнений,

выяснения противоречий, которые могут помешать ему при принятии решения по делу. Только с этой целью суд вправе истребовать дополнительные доказательства по собственной инициативе, не подменяя стороны в доказывании фактических обстоятельств дела. Основные обязанности по представлению доказательств лежат теперь на сторонах, обосновывающих свои позиции перед судом.

Суду даны полномочия толкования закона, и подзаконность его деятельности приобрела иное содержание. В случае противоречия закона Конституции РФ суду дано право приостановления производства по делу и обращения в Конституционный Суд для решения вопроса о конституционности нормы, подлежащей применению. Если норма будет признана неконституционной, она не подлежит применению, и тогда суд вправе напрямую руководствоваться нормами Конституции РФ, а также общепризнанными принципами и нормами международного права и ратифицированных международных договоров.

Эти нововведения направлены на формирование в уголовном судопроизводстве такой позиции суда, как органа самостоятельной и независимой ветви государственной власти, которая не только отличается, но и в известной мере противостоит позиции власти исполнительной. В споре государственных органов и человека по поводу предъявленного обвинения или по иному вопросу, возникающему между человеком и органами, ведущими процесс, суд занимает теперь место независимого и беспристрастного арбитра. Так, в основных чертах, прописана его роль в УПК РФ.

2. Отмеченная новая роль суда усиливается за счет формирования в УПК РФ института судебного контроля в досудебных стадиях процесса и более четкого оформления контрольной функции суда в других стадиях.

Положения ст. 29 УПК РФ позволяют четко разграничить полномочия суда по рассмотрению дела и разрешению его по существу и полномочия по

осуществлению судебного контроля в досудебных стадиях. В целом УПК РФ выделяет несколько видов судебного контроля:

- предшествующий (ч. 2 п. п. 1−11 ст. 29 УПК РФ);

- последующий по жалобам граждан на действия (бездействие) и решения прокурора, следователя, органа дознания, дознавателя (ч. 3 ст. 29, ст. 125 УПК РФ) или в порядке последующей проверки законности произведенных следственных действий, не терпящих отлагательства (ч. 5 ст. 165 УПК РФ);

- контроль вышестоящих судебных инстанций, обладающих исключительным правом проверки судебных актов;

- корректирующий −в стадии исполнения приговора; такому контролю суд подвергает инициативы исполнительной власти по пересмотру срока, условий и порядка отбывания наказания осужденным в процессе исполнения приговора.

Это свидетельствует, что помимо функции разрешения дела, обозначенной в ст. 15 УПК РФ, в новом законодательстве фактически получает оформление и регулирование новая самостоятельная функция судебной власти в уголовном судопроизводстве – функция судебного контроля, обеспечивающая сдерживание и противовес иных ветвей власти в области уголовного судопроизводства.

Следует сразу оговориться, что судебный контроль, будучи новой и самостоятельной функцией судебной власти, обеспечивающей принцип разделения властей, сдержек и противовесов в организации государственной власти, пока еще до конца не изучен и не получил четкого выражения в тексте законов. Но объективно о формировании такой функции свидетельствуют многие положения Конституции РФ и процессуальное законодательство.

К сожалению, функция судебного контроля в уголовном судопроизводстве почти не находит реализации на практике, о чем свидетельствуют многочисленные решения ЕСПЧ против России. Наиболее

остро это проявляется в вопросах судебного контроля законности арестов и продления сроков содержания под стражей (дела Калашникова, Попова, Смирновых, Худоерова, Худобина и др.)

Показательно дело «Худобин против России». Худобин обвинялся в покупке наркотиков с целью продажи. При избрании меры пресечения суд, знал, что Худоеров имеет постоянное место жительства, проживает с родителями, является студентом, употребляет наркотики, имеет ряд хронических заболеваний: ВИЧ-инфицирован, эпилепсия, гепатит В и С. Суд, удовлетворяя ходатайство следователя, счел возможным применить к нему меру пресечения в виде ареста, после чего неоднократно, более года, продлевал срок содержания под стражей, несмотря на то что в условиях следственного изолятора Худобин неоднократно болел (бронхит, бронхо-пневмония, припадки эпилепсии и т.п.). ЕСПЧ установил, что Худобин не получал элементарного медицинского наблюдения, в период заболеваний медицинская помощь всякий раз была неадекватной. Несмотря на многочисленные жалобы и ходатайства Худобина, его защитника, его родителей, мера пресечения так и не была изменена. Судебного контроля не было и в помине!

Это дело, к сожалению, не уникально. По свидетельству адвоката Московской городской коллегии адвокатов, в «Матросской тишине» содержится подследственный, являющийся инвалидом-колясочником. Какую опасность расследованию он может представлять? Что за необходимость применять к такому обвиняемому непременно заключение под стражу?

Как призналась судья одного из районных судов, она удовлетворила ходатайство следователя об аресте цыганки преклонного возраста с онкологическим заболеванием в последней стадии, привлекавшейся за продажу наркотиков. Зная, что в СИЗО эта женщина не будет получать никакой медицинской помощи и арест существенно усугубит ее состояние и причинит ей дополнительные мучения, судья, тем не менее, предпочла

руководствоваться интересами обвинения и чувством своей сопричастности к борьбе с преступностью: преступление цыганки нужно было пресекать.

Почему суд не осуществляет судебный контроль в подобных делах и не ставит право и свободу личности в приоритет перед интересами следователя и прокурора (которым спокойнее, когда обвиняемый под стражей)? Ответов на эти вопросы пока нет.

3. Принципиальное значение имеет введение состязательности и равноправия сторон. Принятие данного принципа уголовного судопроизводства позволило впервые организовать эту деятельность по функциональному принципу − вместо «конвейерного» подхода к ее организации.

Статья 15 УПК РФ предписывает, что *«функции обвинения, защиты и разрешения уголовного дела отделены друг от друга и не могут быть возложены на один и тот же орган или одно и то же лицо».* Это положение столь существенно меняет характер уголовно-процессуальной деятельности и содержание уголовно-процессуальных отношений, что вся глубина этих изменений до сих пор до конца не осознана ни теорией, ни практикой.

Несмотря на то что российский уголовный процесс по-прежнему сохраняет «исторический» характер смешанного процесса, введенные УПК РФ правила состязательности создали, по существу, новую модель уголовного судопроизводства. Эта модель впитала традиционные для российского уголовного судопроизводства черты и обогатилась новыми нормами, в результате чего, по меткому выражению профессора А.В. Смирнова, «был создан достаточно самобытный тип процесса, не повторяющий в основных своих чертах ни один из известных зарубежных образцов»[402]. Неслучайно именно предложенная законодателем конструкция состязательности вызывает наиболее ожесточенные споры среди процессуалистов.

[402]Смирнов А., Калиновский К. Комментарий к уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации /Под ред. А.В. Смирнова. СПб.: Питер, 2003. С. 28.

Центральным вопросом развернувшейся дискуссии является вопрос о том, распространяется ли принцип состязательности и равноправия сторон на все стадии процесса или он действует исключительно в судебных стадиях. В зависимости от этого строятся и критика УПК РФ, и предложения по его совершенствованию.

Сторонники распространения действия данного принципа на весь процесс предлагают существенные изменения досудебных стадий, в том числе предоставление защите права собирать доказательства, которые по значению будут приравнены к доказательствам, собранным следователем (С.А. Пашин, В.А. Лазарева и др.). Поддерживается идея заимствования американского варианта досудебного производства, получившая в российской литературе название «параллельное расследование». Звучат и более радикальные предложения − о необходимости полностью упразднить досудебные стадии процесса (Александров).

Другая позиция состоит в том, что состязательность и равноправие сторон являются принципом исключительно судебных стадий (Божьев), и из этого делается вывод о чрезмерности прав, предоставленных защите в досудебных стадиях, о необходимости изменения ряда норм УПК РФ, например исключении п. 1 ч. 2 ст. 75 УПК РФ, и др.

Близко к сторонникам этой точки зрения стоят и исследователи, полагающие, что принцип состязательности и равноправия сторон должен обеспечивать «математическое» (количественное) равенство прав участников процесса, выступающих на стороне обвинения и стороне защиты. В частности, многие полагают, что у защитника должно быть столько же прав, сколько и у обвинителя (Шестакова), у потерпевшего столько же прав, сколько у обвиняемого (Чистякова). Такое понимание рассматриваемого принципа порождает соответствующую критику УПК РФ и предложения по его изменению.

Анализ публикаций по проблеме состязательности в уголовном судопроизводстве показывает, что в теории нет единого понимания самой

природы функционального подхода к деятельности суда, а законодательство недостаточно последовательно учитывает именно функциональный характер уголовно-процессуальных отношений, особенности функционирования субъектов в новых условиях.

Остается до сих пор не осознанным тот момент, что состязательность имеет место только там, где суд действует как арбитр спора, как власть, призванная этот спор разрешить. Из этого следует, что вопрос о состязательности уголовного судопроизводства следует анализировать не применительно к стадиям процесса и их последовательности, а применительно к полномочиям суда.

На любой из стадий, в том числе на стадии возбуждения уголовного дела и на стадии расследования, если возникает вопрос, подлежащий разрешению судом, должен «включаться» принцип состязательности. В любой из подобных ситуаций стороны должны быть функционально различны и отделены от суда. Они должны иметь равные права для отстаивания своих прав и интересов перед судом. А суд должен проявлять объективность и беспристрастность независимо от того, касаются ли рассматриваемые вопросы существа уголовного дела или судебного контроля.

Непонимание сути, правового и организационного значения принципа состязательности приводит к критике УПК РФ и по ряду других, смежных вопросов.

Так, дискутируется вопрос о задачах уголовного судопроизводства. (Азаров и др.). Пока нет понимания того, что субъекты, выполняющие разные функции, в принципе не могут решать единые задачи. Именно поэтому законодатель отказался от определения единых задач уголовного судопроизводства, как было ранее, в ст. 2 УПК РСФСР.

Теперь ст. 6 УПК РФ устанавливает более общее понятие − «назначение уголовного судопроизводства», включая в него *«1) защиту прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений; 2)*

защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод». Реализация каждой из функций призвана в конечном итоге обеспечить это назначение уголовного судопроизводства − при том, что конкретные задачи субъектов, выполняющих разные функции, принципиально различны. Поэтому в УПК РФ можно сформулировать задачи органов, выполняющих функцию обвинения, но эти задачи будут иными, нежели у суда. Единые задачи уголовного судопроизводства определять нельзя, это противоречит идее разделения властей.

Остается непроясненным вопрос о разделении сфер деятельности субъектов, осуществляющих ту или иную функцию. Например, нет единого понимания, должен ли следователь, отнесенный новым законодательством к стороне обвинения, изучать (как это было по УПК РСФСР) обстоятельства, свидетельствующие в пользу обвиняемого. И кто вообще должен обеспечить всесторонность, полноту и объективность исследования обстоятельств дела (Азаров и др.)?

У каждого из субъектов уголовного судопроизводства теперь своя сфера приложения усилий. К сожалению, эти сферы, задачи, содержание каждой из функций не получили достаточно ясного и последовательного определения и регулирования в УПК РФ. Законодатель определяет лишь объем процессуальных полномочий субъектов, и только путем анализа этих полномочий можно определить и описать, что именно необходимо для реализации каждой из функций, каково их содержание. Этот вопрос также пока еще недостаточно исследован.

На практике непонимание указанных вопросов приводит к существенным искажениям правосознания: зачастую следователи и даже прокуроры отказываются от исследования оправдывающих обстоятельств только потому, что это относится к функции защиты. Между тем именно состязательное построение процесса предполагает, что обвинитель лишь тогда может выиграть в споре, когда он проверит все аргументы, приводимые в защиту обвиняемого, опровергнет их или учтет в своей правовой позиции

по делу. Неслучайно ст. 73 УПК РФ предусматривает необходимость доказывания по делу как обвиняющих, так и оправдывающих или исключающих ответственность обстоятельств. Только при этом условии позиция обвинения в споре с защитой будет устойчивой и убедительной.

Наиболее спорной областью является регулирование УПК РФ объема полномочий субъектов, выполняющих различные функции. У каждого из субъектов должен быть такой объем процессуальных прав, какой необходим и достаточен для решения их собственных процессуальных задач. И их полномочия нельзя сравнивать «по количественным показателям». Все рассуждения в русле «математического» равенства или неравенства отдельных участников процесса и сторон в контексте функционального анализа становятся неконструктивными. Конструктивный же подход требует соотносить объем процессуальных прав только с функцией, выполняемой конкретным субъектом.

Например, именно функциональный анализ позволяет критиковать установленный УПК РФ порядок разрешения ходатайств в ходе расследования преступлений. Сторона защиты, находясь в равноправном положении, сама определяет, какие из доказательств имеют существенное значение для дела, какие из обстоятельств должен учесть следователь. Однако УПК РФ, провозгласив в ст. 119 право обвиняемого, защитника заявлять ходатайства, в ч. 2 ст. 159 отдает разрешение вопроса об их значении для данного уголовного дела (и, соответственно, об их удовлетворении или отказе в их удовлетворении) следователю, дознавателю, прокурору − то есть процессуальному противнику.

Две стороны − обвинение и защита − выполняют противоположные функции. Чтобы найти правильное решение спора, необходимо обеспечить им право представить суду все, что они считают необходимым. Только суд и только после проведенного исследования вправе решить, относится ли к делу полученная информация, имеют ли юридическое значение заявляемые обстоятельства. Никакая из сторон не должна наделяться правом и властью

препятствовать противной стороне вводить в процесс значимую для нее информацию.

Не получает должного исследования и вопрос о соотношении и зависимости содержания функции и методов, необходимых для ее реализации. Безусловно, разные процессуальные функции осуществляются различными методами процессуальной деятельности.

Например, стороне обвинения, которая обязана преодолевать презумпцию невиновности, объективно необходимы **властные полномочия**, возможность использования в своей процессуальной деятельности негласных, оперативных методов − но при четком разграничении доказательственного значения информации, добытой процессуальным и не процессуальным путем, и т.п.

Стороне защиты необходимы принципиально иные методы, которые позволят ей **быть услышанной**; позволят сделать предметом обсуждения аргументы, обосновывающие ее процессуальную позицию; позволят своевременно выявлять нарушения прав подзащитного и обеспечивать их эффективную защиту и т.п.

Поэтому полномочия, предоставляемые субъектам, должны соответствовать тем методам, которые объективно необходимы и пригодны для эффективного осуществления возложенных на них функций.

4. Еще одно принципиальное отличие УПК РФ состоит в существенном уточнении и расширении объема процессуальных прав субъектов процесса – граждан (юридических лиц), в той или иной роли вовлекаемых в процесс. Это коснулось всех субъектов. И тех, кто отстаивает в процессе свой интерес: подозреваемых, обвиняемых, потерпевших, истцов и ответчиков. И тех, кто играет вспомогательную роль в процессе: свидетелей, понятых, специалистов, экспертов и пр.

Новизна такого подхода в регулировании процессуального положения субъектов обусловлена тем, что действующее законодательство ориентирует граждан на активную позицию в уголовном судопроизводстве по

отстаиванию перед органами государства своих интересов, нарушенных как преступлением, так и возможными злоупотреблениями должностных лиц.

Расширение объема процессуальных прав сторон позволяет последним активно использовать принцип состязательности в отстаивании своего правового интереса. А предоставление права обжаловать, в том числе и в суд, неправомерные действия должностных лиц, ведущих процесс, позволяет своевременно пресекать такие действия, противостоять им законными средствами.

Эти положения УПК РФ предъявляют повышенные требования и к должностным лицам, ведущим процесс. Закрепление их процессуальных обязанностей сопровождается теперь предоставлением права спорить с ними, обжаловать любое их действие (бездействие) и решение, если таковые нарушают конституционные права или свободы субъектов, стесняют или лишают тех возможности реализовать процессуальные права.

Действие новых норм УПК РФ усиливается и конституционным правом на международную защиту, в частности правом обращаться по поводу нарушения прав и основных свобод, установленных ЕКПЧ, в Европейский Суд по правам человека. Все это, безусловно, требует иного уровня профессионализма от должностных лиц, сопряжено с необходимостью освоения нового образа поведения во взаимоотношениях с людьми.

К сожалению, властные органы, осуществляющие уголовный процесс, никак не могут принять этого нового соотношения прав и обязанностей. Жалобы и ходатайства участников процесса вызывают раздражение, как правило влекут попытки «формально отписаться», а не разбираться в деле.

В качестве примера можно привести дело, расследованное в г. Королеве Московской области. Обвиняемый Ефремов понуждался к даче признательных показаний. Он не был взят под стражу, поэтому работники милиции приехали к нему домой, забрали его из дома и на служебной машине вывезли за город. Там его избили, после чего для острастки сделали

несколько выстрелов из пистолета вокруг его ног, угрожая убийством, если он будет противиться обвинению. Ефремов обратился в прокуратуру с жалобой на действия работников милиции, подтвердив факт избиения медицинскими документами. Прокурор ограничился формальной проверкой, отказал в возбуждении уголовного дела в отношении милиционеров и в своем ответе Ефремову не дал никакой оценки самому факту побоев[403].

С реализацией новых подходов к правам человека в сфере уголовного судопроизводства тесно связано развитие и закрепление в новой редакции Кодекса ряда принципов: презумпции невиновности (ст. 14 УПК РФ), уважения чести и достоинства личности (ст. 9 УПК РФ), неприкосновенности личности (ст. 10 УПК РФ), охраны прав и свобод человека и гражданина (ст. 11 УПК РФ), неприкосновенности жилья (ст. 12 УПК РФ), тайны переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений (ст. 13 УПК РФ) и др.

Реализация этих положений сопряжена с усложнением процедуры некоторых следственных действий, требует особого внимания к мотивированности принимаемых решений, умения не только обосновать законность принимаемых решений, но и отстаивать их в состязательном судебном заседании.

От суда требуется принимать во внимание аргументы каждого участника, отвечать на каждый из аргументов, мотивировать ссылкой на факты и доказательства или материалы дела свое решение, особо выделяя вопросы, по которым суд не принимает доводы одной из сторон.

Судебная практика свидетельствует об обратном. При рассмотрении вопросов в судебном заседании суд далеко не всегда «слышит» аргументы защиты, особенно по таким вопросам, как применение меры пресечения и продление сроков содержания под стражей; жалобы подсудимых на применение к ним недозволенных методов воздействия; непричастность их к

[403] Архив районного суда г. Королева Московской области за 2004 год, дело по обвинению Ефремов А.П. по ст. 158 ч.3 УК РФ.

совершению преступления, особенно если обвиняемый арестован и долгое время содержится под стражей. Суд чаще всего обосновывает свои решения своим же внутренним убеждением. Излишне указывать, что мотивировка крайне неудовлетворительная.

Внешне уголовное судопроизводство сохранило многие известные со времен УПК РСФСР институты и нормы, однако назначение и содержание уголовно-процессуальной деятельности изменилось столь кардинально, что становится возможным говорить о возникновении нового уголовного судопроизводства. К сожалению, в УПК РФ эти принципиальные новеллы прописаны далеко не всегда удачно и последовательно. Это приводит к непониманию этих положений правоприменителями, и искажениям в применении УПК РФ. Этим обусловлены многочисленные, обоснованные и необоснованные, упреки в адрес УПК РФ и все более настойчивые требования отмены и изменения его наиболее реформаторских положений.

IV. Анализ правоприменительной практики

Наиболее значимые проблемы применения УПК РФ и практики уголовного судопроизводства, связанные с проблемой становления судебной власти:

- непонимание судьями новой функции разрешения дела и обвинительный уклон в деятельности суда;
- отсутствие в законодательстве четкого закрепления и регулирования принципа справедливости судебного разбирательства, а следовательно −непонимание этого принципа судьями;
- неприятие судьями идей о приоритете прав человека, о предназначении судебной власти служить средством защиты нарушенного права, обеспечения верховенства права и самоограничения государства правом, а не средством, инструментом государства в борьбе с преступностью;

- неразработанность вопросов о легитимности и объективности судебной власти, порождающая низкое качество принимаемых судом решений;
- непонимание судьями своей роли при осуществлении функции судебного контроля.

Все это находит выражение в целой системе «искажений», которые закрепляются и «тиражируются» в современной судебной практике по уголовным делам. Наиболее опасные искажения описаны ниже.

1. Проблема обвинительного уклона: признаки, фактическое проявление в конкретных уголовных делах

Из УПК РФ изъяты все положения, возлагавшие на суд несвойственные ему обвинительные функции. Тем не менее в практике рассмотрения и разрешения уголовных дел судьи, как правило, явно или неявно «солидаризируются» с обвинением и «противостоят» защите. Внешними признаками обвинительного уклона суда являются следующие.

А) Приоритет материалов уголовного дела над доказательствами, исследованными в суде, вопреки положениям ст. 240 УПК РФ.

Например, если обвиняемый изменил свои показания, данные на предварительном следствии, суд, как правило, отдает предпочтение первым показаниям. При «невнятности» показаний свидетеля в суде, его неуверенности, неточностях, изменении показаний суд обычно исходит из того, что на первом допросе свидетель лучше помнил события, а все, что записал следователь в протоколе допроса, априори верно.

Б) При исследовании доводов, приводимых в пользу подсудимого, суд, вопреки ч. 2 ст. 14 УПК РФ, не требует от обвинителя опровержения этих доводов, удовлетворяясь лишь их «опорочиванием».

Например, защитник ходатайствует о допросе свидетеля, найденного и опрошенного им в соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 86 УПК РФ. Свидетель дает оправдательные показания. Суд не исследует возникшее противоречие по существу, а позволяет прокурору выяснять у свидетеля, каким образом

защитник нашел его, предлагал ли он ему деньги и т.п. В приговорах используется распространенный штамп: «суд не доверяет показаниям свидетеля, потому что он находится в родственных (дружеских, просто знаком, является соседом и т.п.) отношениях с подсудимым».

В) Суды все чаще придают значение доказательств материалам и процессуальным актам, не отвечающим понятию доказательства.

Например, получает распространение и даже признание Верховным Судом РФ практика исследования в качестве доказательства по делу такого документа, как «явка с повинной», который, согласно п. 2 ч. 1 ст. 140 УПК РФ отнесен к числу поводов для возбуждения уголовного дела и, соответственно, имеет иную процессуальную природу, нежели доказательство.

Аналогичным образом начали использоваться рапорты об обнаружении преступления, показания оперативных работников о том, что оперативным путем они установили причастность обвиняемого к совершению преступления, доказательства, полученные в ходе провокации (дела Ваньяна, Худобина) и т.п.

Всем этим актам придается значение «иного документа» − на основании искажения смысла ст. 84 УПК РФ. Сегодня любую оперативную информацию можно превратить в доказательство, написав соответствующую бумагу. Наряду с этим данные, полученные защитником при опросе лиц с их согласия и в точном соответствии с п. 1 ч. 3 ст. 86 УПК РФ, «иным документом» не признаются, и требуется в обязательном порядке допрос этого человека следователем или судом. При этом следователь и суд вправе отказать в удовлетворении ходатайства защитника о допросе такого свидетеля.

Г) При наличии противоречивых доказательств суд, как правило, берет за основу при вынесении приговора доказательства обвинения, а не доказательства защиты.

Например, Московский областной суд рассматривал уголовное дело об убийстве двух человек, сопряженном с разбойным нападением. Обвинение было предъявлено двум братьям Борисовым, гражданам Узбекистана, этническим русским, работавшим в Москве на стройке, проживавшим в Долгопрудном у сестры. Наиболее значимыми доказательствами обвинения были:

- явка с повинной одного из братьев, полученная у него в ИВС оперуполномоченным ОУР РОВД соседнего района, никакого процессуального отношения к расследованию данного дела не имевшим;

- дактилоскопическая пленка со следом пальца, обнаруженного на месте преступления. По заключению эксперта, отпечаток принадлежал другому брату. Однако в деле имелась дактилоскопическая карта, снятая у него при помещении в ИВС на второй день после убийства. На карте четко видны проплешины по всей ладони, которые обвиняемый объяснил тем, что у него шелушилась кожа в связи с каким-то дерматологическим заболеванием. На дактопленке, изъятой с места происшествия, этих проплешин не видно;

- показания свидетеля, опознавшей обвиняемых как лиц, покупавших у нее в магазине набор ножей, один из которых был обнаружен на месте убийства. Свидетель в суде путалась в показаниях, неточно называла приметы, например говорила, что волосы у одного из покупателей были средней длины, потом заявляла, что он был стрижен «под ежик» − это, мол, и есть «средняя длина» в ее понимании. В беседе с защитником она сказала, что перед опознанием подсудимых ей показывали их из машины и сказали, что они уже признались во всем, но на допросе в суде она этого не подтвердила.

По ходатайству защиты были допрошены восемь свидетелей, показавших, что в день убийства обвиняемые были на работе в Москве, ушли с работы в восемь вечера. По расчету времени, они не успели бы приехать в Долгопрудный, дойти до дома и совершить инкриминируемые им действия.

Однако суд в приговоре указал, что этим свидетелям не верит, потому что двое из них − родственники обвиняемых, двое – вахтеры на стройке, и они могли не запомнить обвиняемых в лицо, и не знать, точно ли те ушли с работы вместе со всеми. Остальные свидетели были тоже наемными рабочими из Узбекистана, поэтому, по мотивировке суда, они давали показания из желания помочь землякам.

Ни одно из этих показаний не было опровергнуто по существу, не опровергнуты и иные противоречия, имевшиеся в данном деле. Суд при наличии таких неустранимых противоречий, тем не менее, вынес обвинительный приговор, осудив Борисовых на 17 лет лишения свободы. Несмотря на детальную и подробную жалобу защитника, кассационная инстанция оставила приговор без изменений[404].

2. Проблема справедливого судебного разбирательства.

Эти проблемы являются зачастую продолжением того же обвинительного уклона. Справедливость судебного разбирательства согласно ст. 6 ЕКПЧ определяет качество судебного разбирательства. Обращенная к суду, эта статья устанавливает предельные процессуальные стандарты, которым обязаны следовать судьи. А государство обязано неуклонно требовать от своих судей соблюдения этих стандартов.

Дела, дошедшие до ЕСПЧ, демонстрируют крайне неприглядную картину российского уголовного судопроизводства. Можно возразить, что это отдельные случаи, что они «уникальны». К сожалению, эти дела отражают именно типичную картину несправедливого судебного разбирательства, причем почти по всем признакам, перечисленным в ст. 6 ЕКПЧ.

Начиная с незаконного состава суда, когда судья рассматривает дело с участием народных заседателей, заведомо зная, что списков заседателей еще нет, что эти заседатели не имеют статуса («Посохов против России»),

[404] Архив Московского областного суда за 2006 год. Дело по обвинению Борисова Е.Я. и Борисова Д.Я. по ст. 105 ч. 2 п.п. «а», «ж», «з», ст. 162 ч. 4 п. «в» УК РФ.

игнорируя все доводы обвиняемых при применении заключения под стражу и особенно при продлении сроков содержания под стражей («Худобин против России»; «Худоеров против России»; «Попов против России» и др.), бесконечно долго рассматривая уголовные дела, нарушая все разумные сроки производства и вновь игнорируя все разумные доводы, приводимые подсудимыми («Федоровы против России», «Калашников против России» и др.), ведется судебное разбирательство.

Российские судьи даже не подозревают, что их деятельность может оцениваться не только по формальному соблюдению ими процессуальных норм, а и по тому, «проявляли ли они должное старание» при производстве по делу. Как раз старания-то судьям и не хватает, чтобы судебное разбирательство всегда было справедливым.

3. Наиболее значимые проблемы применения УПК РФ и практики уголовного судопроизводства в сферах, сопряженных с судебной властью.

Судебная власть и расследование преступлений. Качество расследования оценивается в целом как крайне неудовлетворительное (Колоколов и др.). Ситуацию невозможно изменить без реорганизации следственного аппарата – налицо объективная необходимость создания единого органа, выполняющего функцию расследования и обеспечивающего всестороннее, полное и объективное исследование обстоятельств дела. Необходимо изменить соотношение «расследование – прокурорский надзор – поддержание обвинения в суде». Необходимы меры по ревизии качественного состава следственных органов, массированные мероприятия по повышению квалификации следователей всех ведомств и всех уровней. Система переквалификации следователей разрушена, и никто не занимается переобучением следователей работе в новых условиях. Кроме того, следственная работа в современных условиях оказалась самой непрестижной, текучесть кадров следователей высока, средний срок пребывания в

должности – три года. Необходимы ведомственные и общегосударственные меры по изменению ситуации в предварительном расследовании.

Кстати, по мнению самих судей, обвинительный уклон в работе в немалой степени обусловлен крайне низким качеством следствия. Из-за ошибок и непрофессионализма следователей судьи, строго выполняя свою функцию, должны были бы или возвращать большинство дел прокурору, или оправдывать заведомо виновных лиц. Они не могут этого допустить, потому что тогда потерпевший окажется вообще без защиты государства.

Судебная власть и организация государственного обвинения. Качество государственного обвинения также оценивается как низкое. Незнание обвинителями материалов дела, неумение работать с доказательствами в состязательном процессе, боязнь прокурорского начальства и выполнение егораспоряжений любой ценой, в том числе и поддержание обвинения при отсутствии оснований, погоня за показателями, а не за законным и обоснованным решением, игнорирование прав человека – вот перечень качеств, отличающих многих современных помощников прокуроров, поддерживающих обвинение.

Судебная власть и адвокатура. Общая оценка качества правовой помощи в уголовном судопроизводстве неоднозначна. Формируется высокопрофессиональный адвокатский корпус, что подтверждается практикой судов присяжных и наиболее громкими делами, а также практикой ЕСПЧ. Вместе с тем есть и такие адвокаты, которые действуют непрофессионально, формально относятся в участию в деле, особенно если это работа по назначению. Однако, начинает складываться практика дисциплинарной ответственности адвокатов, и это постепенно будет выравнивать качество адвокатского корпуса в целом. Очень важны усилия самой адвокатуры по повышению квалификации адвокатов, по выработке норм профессиональной этики, повышению престижа адвокатуры. Тем не менее отношение судей к защитнику меняется крайне медленно и с большим трудом. Этому помогает и дискуссия по поводу состязательности в

уголовном судопроизводстве. Наиболее радикальные противники состязательности и расширения прав обвиняемого на защиту пытаются теоретически обосновать понятие «противодействия» защитника в уголовном судопроизводстве и ставят вопросы не только о сокращении процессуальных прав защитника, но и о его ответственности перед следствием за свою профессиональную деятельность (Гармаев и др.). В свете этого важное значение приобретает разработка понятия и содержания квалифицированной помощи.

Судебная власть и СМИ, общественное мнение. В настоящее время ведется активная законопроектная работа, касающаяся инициативы Верховного Суда и транспарентности судебной власти. Принятие подобного закона поможет снять многие проблемы закрытости и бюрократизации судебной власти.

Корпоративные проблемы судейского сообщества.

- Распределение дел, господство председателя суда: у председателя суда есть и, очевидно, будут сохраняться определенные неофициальные и неформальные рычаги воздействия на судей. Смягчение негативных последствий такого воздействия возможно, например, при участковом распределении дел между судьями, когда председатель не может делать это по своему усмотрению. Такой опыт есть в Смоленской области и других регионах. Другая мера − ротация председателей. Для этого нужны соответствующие изменения в законе, но администрация высших судов наверняка будет блокировать подобные предложения.
- Невозможность конструктивной критики: например, это ярко проявилось в деле судьи Кудешкиной, в настоящее время еще не решенном ЕСПЧ. Но позиции, высказываемые в переписке с ЕСПЧ представителями Московского горсуда,

квалификационной коллегии, подтверждают высказанный тезис. Возможно, в других регионах эта проблема не так остра.

- Возможность незаконного перераспределения дел, принятых к производству судьей: имеет место в тех судах, где председатель отличается авторитарным стилем руководства, а судьи бессильны перед ним. Закон не дает достаточных гарантий от злоупотреблений председателя, но ротация самих председателей могла бы устранить такую проблему.
- Практика «манипуляций»: требует дополнительного изучения. Автор может только констатировать, что они есть и наиболее проявлены в суде присяжных. Как минимум два процессуальных момента, уязвимы для манипуляций: момент формирования скамьи присяжных (статьи Никитинского по делу Сутягина) и момент постановки вопросов присяжным. Какие вопросы сформулирует судья, такие ответы и получит от присяжных.
- Неэффективность вышестоящих судебных инстанций: подтверждается не только количеством жалоб и обращений, ежегодно доходящих до Верховного Суда РФ, но и позицией Конституционного Суда по проверке конституционности ст. 405 УПК РФ. По существу, Конституционный Суд признал, что все нижестоящие судебные инстанции − и первая, и кассационная − не обеспечивают должной защиты потерпевшего, поскольку он вынужден доходить в обжаловании приговора до надзорной инстанции. УПК РФ по существу не различает принципиально проверку в кассационном и надзорном порядке. Возможно, следует более детально изучить, есть ли необходимость предъявлять одни и те же основания к отмене или изменению приговоров как в апелляции, так и в кассации и надзоре.

***

Судебная власть, бесспорно, сопряжена не только с примыкающими к ней сферами юридической практики, но и с обществом в целом. На наш взгляд, серьезного внимания заслуживает проблема участия граждан в отправлении судебной власти − это декларировано ст. 32 Конституции, но практически не обеспечено процессуальным законодательством. И УПК РФ, и ГПК РФ дружно отказались от народных заседателей. В результате в гражданском судопроизводстве вообще не участвуют граждане. В уголовном судопроизводстве все надежды возлагались на суд присяжных. В действительности же суды присяжных рассматривают чуть более 600 дел в год, что составляет 0,06% от общего количества уголовных дел, рассмотренных судами по первой инстанции. Но это и не было бы проблемой, если бы суд присяжных можно было потребовать по любому уголовному делу, где обвиняемый не признает себя виновным, спорит с государством и не может добиться правды; суд присяжных − как суд равных − необходим именно в таких ситуациях. Однако закон не дает такого права любому обвиняемому, поскольку в этой форме рассматриваются лишь дела, подсудные судам второго звена. Следовательно, общество, отстраненное от самой возможности участвовать в судебной власти, недовольное качеством судебной власти и убежденное в ее коррумпированности и бюрократичности, лишается возможности защищать свои права и лишается веры в справедливость государства в целом.

А.К. Горбуз

Общая характеристика советского правосудия

Великая Октябрьская социалистическая революция 1917 г. привела, как хорошо известно, к принципиальным изменениям в устройстве российского государства. Российский государственный аппарат прекратил свое существование, на его месте постепенно возник новый, советский, государственный аппарат – один из основных элементов социалистического строя и Советского государства[405].

Пришедшая к власти партия большевиков, отрицавшая идеологическую основу предыдущего государства, поставила перед собой задачу построить принципиально отличную от ранее действовавшей систему органов государства, в том числе судебных органов. Господствовавшая в первые месяцы Советской власти эйфория относительно быстрого построения коммунизма и отмирания государства и права, исчезла довольно быстро. Для урегулирования всевозможных возникающих на практике конфликтов, а также в целях проведения в рассматриваемой сфере политики Советского государства был создан советский суд – неотъемлемый элемент единой и неразделимой власти Советов.

Кратко охарактеризуем основные этапы становления и развития этого института.

Становление советского суда в 1917−1921 гг.: революция и гражданская война. Основой концепции советского суда, несомненно, являются сформулированные В.И. Ульяновым (Лениным) в первые годы Советской власти положения о природе, организации и формах деятельности суда в условиях диктатуры пролетариата. К этим руководящим положениям прежде всего следует отнести следующие:

- советский суд − орган власти пролетариата и беднейшего крестьянства, он выражает волю трудящихся, и, следовательно, суд должен руководствоваться революционной совестью и социалистическим правосознанием[406];
- советский суд должен быть народным, т.е. состоять из политически проверенных трудящихся граждан Советской России, в отличие от коронного, профессионального суда и имперского суда присяжных

[405] Весьма примечательны в этом отношении положения Введения в «Руководящие начала по уголовному праву» Р.С.Ф.С.Р., утвержденные постановлением Народного комиссариата по делам юстиции 12 декабря 1919 г.: «Пролетариат, завоевавший в Октябрьскую революцию власть. сломал буржуазный государственный аппарат, служивший целям угнетения рабочих масс, со всеми его органами. армией, полицией, судом и церковью. Само собой разумеется, что та же участь постигла и все кодексы буржуазных законов, все буржуазное право как систему норм (правил, формул), организованной силой поддерживавших равновесие интересов общественных классов в угоду господствующим классам (буржуазии и помещиков). Как пролетариат не мог просто приспособить готовую буржуазную государственную машину для своих целей, а должен был, превратив ее в обломки, создать свой государственный аппарат, так не мог он приспособить для своих целей и буржуазные кодексы пережитой эпохи и должен был сдать их в архив истории». Судебная власть России. История. Документы. М., Мысль, 2003. т. V с. 97-98.

[406] Впоследствии, с появлением советских законов, этот тезис, естественным образом, преобразуется в понятие социалистической законности, обеспечивать которую наряду с другими правоохранительными органами будет призван советский суд.

заседателей, избранных по сословному признаку, на основе весьма жестких цензов; в нем должны принимать участие только избранные рабочими и крестьянами лица, независимо от пола[407] (в Российской империи в рассматриваемой сфере действовал половой ценз);

советский суд − не только орудие государственного принуждения, но и орган воспитания граждан в духе советской дисциплины.

«Советская власть поступила так, как завещали поступать все пролетарские революции, − она отдала его [буржуазный суд – А.К.] на слом. Пусть кричат, что мы, не реформируя старый суд, сразу отдали его на слом. Мы расчистили этим дорогу для настоящего народного суда», − подчеркивал в своем обращении к III Всероссийскому съезду Советов В.И. Ульянов (Ленин)[408].

15 ноября 1917 г. (по новому стилю) был принят первый документ упоминавший новые – военно-революционные − суды: Обращение Совета народных комиссаров (далее − СНК) к Военно-революционному комитету «О борьбе со спекуляцией»[409]. 24 ноября 1917 г. СНК издает знаменитый Декрет о суде № 1, который упразднил все «доныне существовавшие общие судебные установления» (далее содержится перечень видов судов), «все эти установления» заменяются «судами, образуемыми на основе демократических выборов». В Декрете коротко определяются состав и основные полномочия новых судов, а также решаются вопросы следствия и защиты. В дальнейшем предполагается издать более подробный документ. Этот же Декрет учреждает для борьбы против контрреволюционных сил «Революционные Трибуналы». Не позднее 28 ноября 1917 г. издается Руководство для устройства Революционных Трибуналов[410]. 19 декабря 1917 г. появляется Инструкция Народного комиссариата юстиции Революционному Трибуналу «О Революционном Трибунале, его составе, делах, подлежащих его ведению, налагаемых им наказаниях и порядке ведения его заседаний»[411].

В течение 1917−1918 гг. издается еще два декрета о судах[412] и более семи декретов и иных документов, посвященных организации и деятельности революционных трибуналов, трибуналов печати, военных трибуналов и судов, комиссий для несовершеннолетних и т.д.

Иными словами, уже в первые дни Советской власти, отнюдь не самые безмятежные в истории Советского государства, власть осознает важность слома старого государственного аппарата, в том числе судебного, и построения нового, советского**.**

Параллельно идет работа над материальным и процессуальным, законодательством[413]. Уже 12 декабря 1919 г. Постановлением НКЮ утверждаются

---

[407] См., например, Программу РКР(б), утвержденную VIII съездом РКП(б). КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций пленумов ЦК. Изд.8-е, Т.2, М., 1970, с. 51.

[408] ПСС, Т.35, с. 270

[409] Декрет СНК от 24 ноября 1917 г. N 1 «О суде» // Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1917. N 4. Ст. 50; Судебная власть России. С. 46-47.

[410] Там же. С. 48-49.

[411] Там же. С. 50-52.

[412] Там же. С. 55-59, С. 65-66 и др. Важно обратить внимание на Декрет Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета от 11 июня 1918 г. «Об учреждении Кассационного отдела при Всероссийском Центральном Исполнительном Комитете Советов и порядке кассации приговоров революционных трибуналов», которым наряду с Декретом №2 заложены основы прямого и непосредственного подчинения судов и революционных трибуналов Советам и их исполнительным органам.

[413] К лету 1918 г. составлена «Инструкция местным и окружным народным судам о применении уголовных законов». В предисловии к упомянутой Инструкции составители указывали, что она избавляет судей от необходимости уяснять в каждом отдельном случае, отменен или не отменен тот или иной закон революцией. В основу Инструкции было положено Уголовное уложение Российской империи 1903 г. Число статей было сокращено с 687 до 378. В Инструкции были инкорпорированы и некоторые декреты советской власти. Затея оказалась совершенно нежизненной: к сожалению, советский суд Инструкцией так не воспользовался. История советского уголовного права // Герцензон А.А., Грингауз Ш.С, Дурманов Н.Д и др. М., 1947. С. 68.

первые советские «Руководящие начала по уголовному праву Р.С.Ф.С.Р.»[414], прообраз уголовного кодекса.

С июля по ноябрь 1918 г. советский суд осуществлял правосудие на основе советских законов и социалистического правосознания, при этом отсутствовало прямое запрещение использовать старые законы, но фактически они не применялись. С ноября 1918 г.[415] советский суд осуществлял советское правосудие только на основе советских законов, а при отсутствии или неполноте закона руководствовался социалистическим правосознанием. Использование старых законов категорически запрещалось[416].

10 июля 1918 г. V Всероссийский съезд Советов принимает Конституцию (Основной Закон) Р.С.Ф.С.Р., которая в главе 9 закрепляет исключительную компетенцию Всероссийского съезда Советов и ВЦИК в области общегосударственного законодательства, судоустройства и судопроизводства, вопросов общей и частной амнистии (пункт 49). Фактически строительство советского суда завершается принятием г. Инструкции НКЮ «Об организации и деятельности местных народных судов» в июле 1918 и Декрета (Положения) «О народном суде Российской Социалистической Федеративной Советской Республики» 30 ноября 1918 г.[417] Судебная система почти сформирована: учрежден единый народный суд – местный, который рассматривает уголовные и гражданские дела, за исключением подсудных революционным трибуналам[418]. Таким образом, заложенный еще в первые дни новой власти параллелизм в судебной структуре сохраняется, что найдет свое отражение и в последующем развитии: ординарные дела рассматривает народный суд; особые – революционные трибуналы, позже так называемые спецсуды и военные трибуналы[419].

В качестве суда второй инстанции вначале выступает Совет народных судей, состоящий из народных судей судебного округа, затем кассационный суд. Территория судебного округа совпадает с территорией губернии или аналогичной административной единицы.

Народные судьи избираются Советами рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов из числа кандидатов, предлагаемых исполнительными комитетами Советов. Народные заседатели[420] утверждаются исполкомами Советов по спискам, составленным рабочими организациями, волостными и сельскими Советами. При подборе судебных кадров строго проводился классовый принцип[421]: судьями могли быть только

---

[414] Судебная власть России. С. 97−101.

[415] См. не только декреты о суде, но и Постановление VI Всероссийского съезда Советов «О точном соблюдении законов» // СУ РСФСР, 1918, №90, Ст. 929. О формировании концепции советского права и социалистической законности см. подробнее Курицын В.М. Становление социалистической законности. М., Наука, 1982; Он же: Переход к НЕПу и революционная законность. М., Наука, 1972.

[416] Третьякова А.А. Становление системы советского правосудия (1917−1918 г.г.) // История государства и права, 2006, № 9.

[417] Судебная власть России. С. 77−84, Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства. 1918. № 85. Ст. 889.

[418] См. подробнее: Кожевников М.В. История советского суда 1917 - 1956 гг. М.: Государственное издательство юридической литературы, 1957.

[419] Датой создания первого военного трибунала считается 8 декабря 1918 г. – одно из первых распорядительных заседаний. Муранов А.И. Военные суды: история создания и современные задачи // Законность, 1999, № 1.

[420] Вопрос о возрождении суда присяжных заседателей обсуждался, но было признано, что этот институт не может быть использован в советском государстве. Несколько позже, в 1923 г. Н.В.Крыленко писал: «мы рисковали бы у нас в крестьянской стране получать решения, в корне противоречащие задачам той судебной политики, которую проводит регулирующий авангард пролетариата». Судоустройство РСФСР. М., 1923, с. 151

[421] Окончательное оформление системы поражения в правах связано с декретом СНК Р.С.Ф.С.Р. от 5 мая 1921 года «Об отграничении прав по судебным приговорам», согласно которому ограничение прав обнимает собой: а) лишение активного и пассивного избирательного права в местные советы; б) лишение активного и пассивного

трудящиеся[422]. Защиту, представительство сторон в гражданском процессе и обвинении осуществляли специальные коллегии. Эти коллегии защитников, обвинителей и представителей сторон создавались при местных Советах. Советы избирали членов коллегии, которые считались должностными лицами. Все они, в том числе защитники и представители сторон, получали за свой труд не гонорар от граждан, а заработную плату, как все служащие совучреждений.

В рассматриваемый период существовало три основных вида революционных трибуналов[423]: общие (территориальные), военно-революционные (введены в 1919 г.) и военно-железнодорожные (учреждены в марте 1920 г.), а также Революционный трибунал печати (28 января 1918 г.). Кроме того, в октябре 1919 г. при ВЧК был создан Особый революционный трибунал по делам спекулянтов.

Революционные трибуналы действовали в губернских и других крупных городах. Как и народные суды, они были выборными органами − избирались местными Советами. Трибуналы состояли из председателя и двух постоянных членов. По Положению 1920 г. в состав каждого революционного трибунала был введен представитель ЧК, избиравшийся Советами на общих основаниях с другими членами трибунала и имевший равные с ними права.

Революционные военные трибуналы[424] создавались при революционных военных советах армий, при реввоенсоветах фронтов и при Реввоенсовете Республики. В компетенцию военных трибуналов входили в основном две категории дел: о контрреволюционных и других особо тяжких преступлениях, совершенных военнослужащими и военнопленными, и о любых действиях в прифронтовой обстановке, направленных против Красной Армии. (Необходимо напомнить, что положение Советской Республики оставалось весьма сложным, период триумфального шествия Советской власти завершился, и практически повсеместно шла война).

Революционные железнодорожные трибуналы[425] организовывались при управлениях дорог и при Народном комиссариате путей сообщения. К их компетенции тоже относились дела двоякого рода: о преступлениях работников железных дорог, связанных с нарушением работы транспорта, и о преступлениях всех граждан, если они угрожали работе транспорта[426].

В 1919 году была заложена основа представления о труде как обязанности и, соответственно, нормы регулирования таких дел. Декретом СНК РСФСР от 14 ноября 1919 «О рабочих дисциплинарных товарищеских судах» в целях поднятия трудовой дисциплины и производительности труда этот вид судов был учрежден при местных отделениях (губернских, уездных, районных) производственных профессиональных союзов. Несмотря на то обстоятельство, что эти органы не были включены в судебную систему, они обладали весьма серьезными полномочиями, в том числе правом высылки на тяжелые общественно необходимые работы (оплачиваемые).

избирательного права в союзные и другие организации; в) лишение права занимать ответственные должности в советских, общественных учреждениях и организациях, а равно быть заседателями в народном суде, защитником на суде и поручителем; г) лишение орденов Красного и Трудового Знамени и других отличий и почетных званий. Собрание узаконений РСФСР (далее - СУ РСФСР), 1921, № 139, ст. 209.

[422] Система в целом сохранена и развита в Положении о народном суде РСФСР, утвержденном декретом ВЦИК от 21 октября 1920 г. Судебная власть России. С. 118−124.

[423] Судебная власть. С. 88−91, 105−111.

[424] Там же. С. 85-86, С. 93, 95−97, 104−105, 112−116.

[425] Там же. С. 94.

[426] Третьякович А.А., Хлопаева М.Е. Укрепление системы советского правосудия в 1919−1921 г.г. // История государства и права. 2006, №12.

Систему дополняли шариатские суды, решение о возобновлении деятельности[427] которых было принято в формирующихся национальных республиках: Горской, Кабардинской[428].

В этот же период формируется представление об исполнении приговоров и решений народного суда и иных судебных и квазисудебных органов Советской Республики[429].

Обширная система судебных органов требовала четкой организации управления ими, которое осуществлял Народный комиссариат юстиции. Местные органы НКЮ − отделы юстиции губернских исполкомов, уездные бюро юстиции при уездных исполкомах − ведали организацией судебных и следственных органов, юридических консультаций, наблюдали за их деятельностью. Функции НКЮ и его местных органов не ограничивались вопросами судебного управления. На них возлагались также надзор за законностью действий местных органов управления, судебных органов, органов милиции, заведование местами лишения свободы, организация исправительно-трудовых работ, консультационная и редакционная помощь органам власти и управления при издании ими различных нормативных актов[430].

Таким образом, к началу 20-х годов сформировалась весьма сложная судебная организация, находящаяся к тому же в постоянном движении. Завершается гражданская война, эпоха военного коммунизма, и для большевиков становится очевидной необходимость не только введения новой экономической политики − знаменитого НЭПа, − но и приспособления механизма государства к новым историческим условиям. Однако столь же очевидным для них остается необходимость сохранения жесткой централизации этого механизма, обеспечения в соответствии с принципом демократического централизма тотального контроля низших органов высшими, т.е. диктатуры пролетариата и его наиболее организованной и сознательной части – партии большевиков. В полной мере это относилось и к судам[431].

Период Новой экономической политики. Судебная реформа 1922 года. Советские суды эпохи индустриализации и коллективизации. Подготовка к судебной реформе началась уже в 1920 году, сразу после завершения основных сражений гражданской войны. Необходимость осуществления судебной реформы наиболее удачно, как кажется, сформулировал Н.В. Крыленко: «Для уголовной репрессии имелись ВЧК и революционные трибуналы, а для гражданских дел ничего не было»[432].

---

[427] На наш взгляд, восстановление традиционной юстиции в этих республиках было вызвано еще и тем обстоятельством, что в отличие от Центральной России, здесь сохранилось некоторое подобие гражданской жизни, которое нуждалось в какой-либо гражданской юрисдикции.

[428] Судебная власть России. С. 174−175, 180−182.

[429] Подробнее см. Абдулин Р.С. Кадровое и организационное обеспечение судебной системы после Октябрьской революции 1917 года. Формирование института исполнения судебных постановлений // Исполнительное право, 2006, №4.

[430] Лезов И.Л. Советский суд в 1917 - 1940 гг. Дис. ... канд. юр. наук. М., 1998, С. 55.

[431] По мнению авторов книги Судебная власть России, существовал и еще один немаловажный фактор. Инициаторы созыва Генуэзской конференции (10 апреля – 19 мая 1922 г.) согласились на участие России в ее работе (фактическом признании существования Советской России) только при выполнении РСФСР ряда требований, в числе которых было обязательство восстановить "систему законодательства и суда, которая беспристрастно ограждала бы права и обязательства, вытекающие из коммерческих и другого рода договоров и обеспечивала бы их принудительную силу" (с.160).

[432] Крыленко Н.В. Судоустройство РСФСР, М., 1923, с. 151. Николай Васильевич Крыленко в мае 1918 года возглавил Верховный трибунал при ВЦИК и впоследствии, вплоть до 1938 года, когда был репрессирован, занимал ведущие посты в органах юстиции. Обратим внимание, что именно в 1923 году был принят декрет СНК от 1 февраля "О подсудности гражданских дел судебным учреждениям Р.С.Ф.С.Р.", согласно которому была определена в общих терминах подсудность дел, рассматриваемых в бесспорном и охранительном производствах, а также дел о разводах народному, губернскому и Верховному суду. СУ РСФСР, 1923, №10, ст. 122.

Фактически реформа началась в 1921 году, хотя основные акты были приняты в 1922-м. 10 марта 1921 года принимается Декрет ВЦИК и СНК РСФСР, которым утверждается Положение «О высшем судебном контроле»[433], согласно пункту 1 которого в целях установления правильного и единообразного применения законов РСФСР судебными органами и соответствия их деятельности общим направлениям политики Рабоче-Крестьянского Правительства на НКЮ возлагаются общий надзор за деятельностью означенных органов и преподание им руководящих разъяснений и указаний по советскому праву, а также полномочие по признанию не имеющими законной силы приговоров или решений судебных органов РСФСР. Кроме того, именно НКЮ принимал решение о возобновлении дел по вновь открывшимся обстоятельствам. Правом на обращение в НКЮ по этим вопросам наделяются органы советской власти в центре и на местах, и органы собственно НКЮ.

Также в 1921 году (23 июня) Декретом ВЦИК «Об объединении всех революционных трибуналов Республики» создается относительно стройная система этих органов, устраняется множественность их инстанционности (по некоторым категориям дел доходившая до 10).

В начале 1922 года прекращает свою деятельность знаменитая ВЧК[434], формируется ГПУ-ОГПУ[435] – в качестве органа, почти равноправного с иными высшими органами, входившими в регулярную советскую министериальную систему.

11 ноября 1922 года Постановлением ВЦИК утверждается Положение «О судоустройстве РСФСР» – первый советский судоустройственный закон. Этим актом существующая система реформируется, ей придается логическое завершение путем учреждения Верховного Суда РСФСР[436] и среднего судебного звена, представленного губернскими судами (по мере проведения административно-территориальной реформы в 1924−1925 годах – краевыми (областными), окружными судами). Низшим звеном по-прежнему остается народный суд (с 1925 года в наименовании появляется слово «районный»), который может действовать в составе постоянного народного судьи или того же судьи и двух народных заседателей.

Для рассмотрения дел специальных категорий наряду с единой системой народных судов временно действуют следующие специальные суды: военные трибуналы, военно-транспортные трибуналы, особые трудовые сессии народных судов, земельные комиссии и арбитражные комиссии (центральная и местные). Последние рассматривают споры об имущественных правах между государственными органами. Арбитражные комиссии состоят при Совете Труда и Обороны и губернских экономических совещаниях.

Сохраняется подход к формированию судейского корпуса: народные судьи (граждане и гражданки) избираются только из числа лиц, лояльных режиму: не ущемленных в правах и имеющих не менее 2 лет стажа ответственной политической работы в рабоче-крестьянских общественных, профессиональных или партийных рабочих организациях или 3 года стажа практической работы в органах советской юстиции на должности не ниже народного следователя.

Народные судьи избираются губернскими исполнительными комитетами по представлению губернского суда или НКЮ, судьи Верховного Суда – Президиумом ВЦИК РСФСР по представлению Народного комиссара юстиции, а члены военной и

---

[433] СУ РСФСР, 1921, № 15, ст. 97.

[434] См. Декрет ВЦИК от 6 февраля 1922 г. "Об упразднении Всероссийской Чрезвычайной Комиссии и о Правилах производства обысков, выемок и арестов". Судебная власть России. С. 178−180.

[435] См. Положение об Объединенном Государственном Политическом Управлении СССР и его органах, Декрет ЦИК СССР от 15 ноября 1923 года. Судебная власть России. С. 219−220.

[436] Возглавил Верховный Суд Петр Иванович Стучка, который руководил Судом до 1932 года. П.И.Стучка известный советский юрист, ученый, был одним из инициаторов создания Института советского права, заведующим кафедрой гражданского права МГУ.

военно-транспортной коллегий Верховного Суда по представлению Реввоенсовета Республики и Народного комиссара путей сообщения и Народного комиссара юстиции.

Положением от 11 ноября 1922 г. также определена компетенция[437] (предметная и территориальная – в жесткой привязке к административно-территориальному делению страны, когда судебная территория совпадает с границами территориальные единиц) подсудность дел судам. Отметим, что к компетенции Верховного Суда наряду с рассмотрением дел в порядке надзора входило и толкование законодательных актов.

Для надзора за соблюдением законов, непосредственного наблюдения за производством предварительного следствия и дознания, поддержания обвинения в суде действует государственная прокуратура. Прокуратура была учреждена несколько раньше – 28 мая 1922 года в составе НКЮ. Положение о прокурорском надзоре, утвержденное постановлением ВЦИК[438], предусматривало, что государственная прокуратура осуществляет надзор от имени государства за законностью действий всех органов власти, хозяйственных учреждений, общественных и частных организаций и частных лиц. Тогда же создается институт адвокатуры (26 мая 192 года). Причем, если необходимость создания прокуратуры обосновывается практически всеми участниками знаменитой дискуссии о ней (речь идет только о ее подчинении[439]), то потребность в возрождении адвокатуры отнюдь не очевидна для большевиков, и идея пробивается с большим трудом.

Аналогичные положения принимаются и в других советских республиках.

7 июля 1923 года постановлением ВЦИК утверждается Положение о дисциплинарных судах, согласно которому из общей компетенции судов изымаются дела о служебных упущениях и проступках «лиц, занимающих ответственные должности в государственных органах»[440] [на самом деле и руководителей трестов, предприятий, учреждений и организаций; статья 3 Положения – А.Г.], и передаются в дисциплинарные суды, учреждаемые при ВЦИК (Главный) и губернских (областных) исполнительных комитетах (губернские, областные). Таким образом, была заложена основа весьма устойчивой традиции ограничения судебной компетенции в этой сфере: данная традиция прекратит свое действие лишь в период горбачевской перестройки.

Параллельно с судоустройственным законодательством были приняты и первые советские кодексы: Уголовный (1 июня 1922 года), Гражданский (11 ноября 1922 года), Уголовно-процессуальный (15 февраля 1923 года) и Гражданский процессуальный (7 июля 1923 года). Тогда же был принят еще один интересный акт − Декрет ВЦИК «Об административной высылке»[441], положивший начало административной деликтологии[G.S.3] и административной репрессии…

Образование СССР. Предвоенные годы. 31 января 1924 года утверждением II Съездом Советов СССР Конституции СССР, принятой 6 июля 1923 года 2-ой сессией ЦИК СССР, было окончательно оформлено создание Союза Советских Социалистических Республик, Договор об образовании которого был подписан еще в 1922 году. РСФСР стала одной из республик в составе СССР. Создание нового государства повлекло изменения государственного механизма.

23 ноября 1923 года ЦИК СССР утвердил Положение «О Верховном Суде СССР»[442]. Этот акт подробно регулирует образование, состав и структуру (включает в нее прокурора) Верховного Суда СССР, его компетенцию[443]. Однако в неизменном виде текст

---

[437] Статистическую картину деятельности судов в этот период см. Смыкалин А. Судебная реформа 1922 года // Российская юстиция, 2002, № 4

[438] Там же, С. 195−196.

[439] Ленин В.И. О двойном подчинении и законности // ПСС. Т.45, С. 197-201.

[440] СУ РСФСР, 1923, № 54, ст. 531

[441] Судебная власть России. С. 197-198.

[442] Там же, С. 220-224.

[443] До принятия Положения действовал Наказ Верховному Суду СССР, утвержденный постановлением ЦИК СССР 14 июля 1924 года (Собрание законодательства СССР, далее СЗ СССР, 1924, № 2, ст. 25). Положение в основном

просуществовал всего полгода, Конституция СССР несколько видоизменили положение Верховного Суда.

Верховный Суд СССР учреждается в качестве высшего судебного органа, уполномоченного:

давать верховным судам союзных республик руководящие разъяснения по вопросам общесоюзного законодательства;

рассматривать и опротестовывать перед ЦИК СССР по представлению Прокурора Верховного Суда СССР постановлений, решений и приговоров верховных судов союзных республик по соображениям противоречий таковых общесоюзному законодательству, или если ими затрагиваются интересы других республик;

давать заключения по требованию ЦИК СССР о законности тех или иных постановлений союзных республик с точки зрения Конституции[444];

разрешать судебные споры между союзными республиками;

рассматривать дела по обвинению высших должностных лиц СССР в преступлениях по должности[445] (пункт 43).

Далее были довольно детально описаны порядок обращения в Верховный Суд СССР и его структура. В Верховном Суде СССР действовал Прокурор Верховного Суда.

В 1924 году впервые появляются «Основы судоустройства Союза ССР и союзных республик» (29 октября) − акт, в котором определяются основные начала организации судебной системы не только СССР, но каждой входящей в его состав республики. Иными словами, тенденция централизации судебной системы не просто сохраняется, но усиливается.

Поскольку для России более интересен анализ ее судебной системы, определяемой Положением о судоустройстве 1926 года, остановимся только на двух аспектах судебной организации, закрепленных в «Основах» 1924 года.

Первый касается определения Советским государством целей судов:

- ограждение завоеваний пролетарской революции, рабоче-крестьянской власти и правопорядка, ею установленного;
- защита интересов и прав трудящихся и их объединений;
- укрепление общественно-трудовой дисциплины и солидарности трудящихся и их правовое воспитание;
- осуществление революционной законности в личных и имущественных отношениях граждан (пункт 1).

Совершенно очевидно, что суд по-прежнему рассматривается как составной элемент единой системы советской власти, призванный реализовывать в соответствующей сфере ее политику. Также очевидно, что государство в полной мере осознало необходимость не только существования суда и права (советского закона), но и тщательного регулирования организации суда.

Второй аспект касается практически окончательного выбора организационной модели:

- подтверждаются принципы отправления судебной деятельности исключительно трудящимися на основе выборов (пункт 3);

повторит нормы Наказа. Здесь же обратим внимание на наименование документа, советская власть в очередной раз подтверждает свое право руководить одним из своих органов.

[444] Данное полномочие конституционного надзора сохранится за Верховным Судом недолго до 1933 года. Подробнее о возникновении и развитии данного полномочия см.: Митюков М.А. Судебный конституционный надзор (924-1933 г.г.): сущность, назначение и характерные особенности // Право и политика, 2005, №12; он же: Итоги, общая характеристика и оценки конституционно-надзорной практики Верховного Суда СССР // Государственная власть и местное самоуправление, 2005, № 10.

[445] Данное воплощение института импичмента на советской почве практически не исследовалось, хотя, на наш взгляд, представляет существенный интерес, как с точки зрения теоретической оценки модели, так и с точки зрения оценки практики.

- формирования в качестве основного элемента судебной системы – суда первой инстанции, одновременный отказ от апелляции, окончательный переход к кассации (пункты 5, 6 и 11);
- формирование надзорно-ревизионной инстанции – верховного суда союзной республики, призванного осуществлять высший судебный надзор и непосредственное руководство практикой судов этой республики (пункты 10−11) при условии сохранения надзора со стороны НКЮ (пункт 12);
- формирование двухуровневой системы: суды Союза (Верховный Суд, военные и военно-транспортные трибуналы) и суды республик (верховные, краевые/областные, районные народные), дополняемой рядом квазисудебных органов (пункты 3, 6−11).

Так, в 1924 году принимается весьма любопытный акт − постановление ЦИК СССР и СНК СССР «О милитаризации военной коллегии Верховного Суда Союза ССР»[446], согласно которому судьи и сотрудники Военной коллегии приравниваются к лицам, состоящим на действительной военной службе. Так окончательно была заложена основа советских военных трибуналов, чья независимость отныне стала весьма иллюзорной.

В 1924 году также принимаются «Основные начала уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик» (31 октября)[447], «Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик» (31 октября). Несколько позже, 25 февраля 1927 года, появится печально известное Положение о преступлениях государственных (контрреволюционных и особо для Союза ССР опасных преступлениях против порядка управления)[448], а 27 июля 1927 года − Положение о воинских преступлениях[449], ставшее основой сталинских уголовных репрессий[450].

Во исполнение «Основ» о судоустройстве Союза ССР 19 ноября 1926 года ВЦИК РСФСР утверждает Положение о судоустройстве РСФСР. Судебная структура в основном сохраняется неизменной: народный суд, губернский/областной/краевой суд и приравненные к нему главные суды автономных республик в составе РСФСР; Верховный Суд РСФСР (пункты 2, 3). Также на территории РСФСР действуют Высшая Арбитражная Комиссии при Экономическом Совещании РСФСР и местные арбитражные комиссии, земельные комиссии, особые сессии народного суда по трудовым делам и суды Союза ССР – военные трибуналы.

Окончательно складывается и представление о предметной компетенции, или подсудности: судами первой инстанции в отношении различных дел (по нарастающей) выступают народный суд, губернский/краевой/областной и приравненные к ним и Верховный Суд РСФСР; губернский/краевой/областной и приравненные к ним суды выступают в качестве кассационной инстанции в отношении районных судов, осуществляют надзор за их деятельностью; Верховный Суд РСФСР[451] − в качестве кассационной инстанции в отношении губернских/краевых/областных и приравненных к ним судов, а также надзорной инстанции (обратим внимание: последнее упоминание о ревизионном характере, свидетельствующее о германском происхождении этого института, исчезло).

---

[446] СЗ СССР, 1924, № 4, ст. 49

[447] Уголовный кодекс РСФСР в 1926 году претерпевает существенную редакцию, приводящую его в соответствие с союзным законодательством. Интересно заметить, что в 1928 году УК дополняется главой X «О преступлениях, составляющих пережитки родового быта»

[448] СЗ СССР, 1927, №12, Ст. 123

[449] СЗ СССР, 1927, №50, Ст. 505

[450] Упомянем здесь и Постановление Президиума ЦИК СССР от 21 ноября 1929 года «Об объявлении вне закона должностных лиц – граждан Союза ССР за границей, перебежавших в лагерь врагов рабочего класса и крестьянства и отказывающихся вернуться в Союз ССР» // СЗ СССР, 1929, Ст. 732

[451] Окончательно оформляется структура Верховного Суда: пленум, президиум, судебные и кассационные коллегии по уголовным и гражданским делам. Формируется Дисциплинарная коллегия.

Общее руководство судами осуществляет НКЮ РСФСР, на который возлагается проведение общей судебной политики на территории РСФСР. Непосредственное руководство судебной практикой, единой судебной политикой осуществляет Верховный Суд РСФСР, который провозглашается органом высшего судебного надзора в отношении судебных учреждений РСФСР. Иными словами, как Верховный Суд РСФСР, так и краевые и приравненные к ним суды являются не только судебными, но и административными органами, осуществляющими организационное руководство нижестоящими судами.

Сохраняются и подходы к формированию судейского корпуса, правилам нарезки судебных территорий, определению организационной модели (с точки зрения признака инстанционности).

В Положении присутствуют главы, нормы которых посвящены прокуратуре, коллегиям защитников, следователям и судебным исполнителям (последние действуют при судах, в определенных случаях их функция может быть возложена на исполнительные органы Советов и органы милиции).

Завершая характеристику судебной системы Советского Союза, следует также упомянуть о сохранении действия шариатских судов и о возложении судебных функций на туземные органы управления северных окраин РСФСР по особому списку, утверждаемому ВЦИК РСФСР. При этом допускаются необходимые отступления от общих судопроизводственных и материальных норм (пункт 1)[452].

На XV съезде ВКП(б) в 1927 году работа органов юстиции подверглась серьезной критике. Съезд указал на необходимость улучшения деятельности судебных органов по борьбе с бюрократизмом, привлечения к ответственности работников административного и хозяйственного аппарата, виновных в преступной бесхозяйственности, в недопустимых излишествах, чиновничьем отношении к делу[453].

30 января 1928 г. ВЦИК и СНК РСФСР приняли Постановление «О порядке руководства судебными органами РСФСР», согласно которому Председатель Верховного суда одновременно стал и заместителем Народного комиссара юстиции РСФСР. Тем самым фактически завершилось непосредственное вхождение суда в состав советских госорганов не в качестве самостоятельного, а качестве вторичного, подконтрольного административно-управленческому органу[454]. Такое положение de jure существовало до 1936 года, пока не была принята новая Конституция СССР, согласно которой суд вышел из ведения НКЮ, а de facto сохранялось вплоть до распада СССР.

Как отчасти уже было показано, на протяжении рассматриваемого периода партийными организациями различного уровня тоже предпринимались попытки руководить судебными учреждениями и поставить их под свой контроль. Очень ярким таким примером является Циркуляр ЦК РКП(б) от 16 июня 1921 года, которым партийные комитеты на местах обязывались предварительно просматривать судебные дела по обвинению коммунистов в уголовных преступлениях, причем решения парткомов становились обязательными для судов. И хотя В.И. Ленин назвал данный Циркуляр «верхом безобразия» и потребовал «усилить судебную ответственность коммунистов»[455], однако в целом административно-командная роль органов юстиции по отношению к судам с каждым годом все более усиливалась.

В 1929 году (24 июня) принимается обновленное Положение о Верховном Суде Союза ССР и Прокуратуре Верховного Суда Союза ССР, отличительной чертой которого становится резкое усиление надзорных полномочий Верховного Суда СССР: ВС

---

[452] Судебная власть России, с. 258.

[453] Семенов В.М. Правоохранительные органы в СССР. М. Юридическая литература, 1990, С. 120.

[454] Ленин В.И. О взаимоотношении партийных и судебно-следственных органов. ПСС. Т. 44. М. С. 243

[455] Там же, С. 563

наделяется правом давать директивы верховным судам союзных республик по вопросам судебной практики, проводить обследования судов республик и проверять качество их работы; с другой стороны, детально регулируется статус Прокуратуры Верховного Суда СССР. В какой-то степени, это также было признаком зарождения административно-командной системы. Как следствие, усилился репрессивный характер и сверхцентрализация судебной системы.

В 1930 году образуются железнодорожные линейные суды, в 1934-м – водно-транспортные суды в составе Верховного Суда СССР[456] и соответствующие коллегии. В 1934 году в связи с образованием НКВД[457] в составе краевых, областных и приравненных к ним судов, а также в Верховном Суде РСФСР создаются специальные коллегии по рассмотрению дел, расследуемых НКВД, − знаменитые судебные «тройки»[458] (существовали и следственные «особые тройки», осуществлявшие в силу ряда документов, о которых будет сказано ниже, внесудебную расправу). Иными словами, появляются первые спецсуды.

17 декабря 1933 года во исполнение Постановления ЦИК и СНК СССР от 20 июня 1933 года[459] упраздняется прокуратура Верховного Суда СССР и создается Прокуратура СССР[460]. Верховный Суд лишается функции надзора за законностью.

В эти же годы существенно меняются уголовное и уголовно-процессуальное законодательства, расширяются судебная и несудебная репрессии[461]. Обратим внимание, что в это время прямое указание судам со стороны партийного и государственного аппаратов становится нормой: постановления ЦИК и СНК СССР от 16 января 1930 года «О мерах борьбы с хищническим убоем скота», от 25 июня 1932 года «О революционной законности» (кстати, содержит типично выражение «обязать суды и прокуратуру»), от 7 августа 1932 года «Об охране имущества государственных предприятий, колхозов и кооперации и укреплении общественной (социалистической) собственности» (также содержит весьма показательное выражение, обязывающее суды «применять в качестве меры судебной репрессии – расстрел с конфискацией всего имущества»), от 22 августа 1932 года «О борьбе со спекуляцией», Постановление ЦИК СССР «Об ответственности служащих в государственных учреждениях и предприятиях за вредительские акты» от 14 марта 1933 года и т.д. Приведем также в качестве примера секретную совместную Инструкцию ЦК ВКП(б) и СНК СССР «Всем партийно-советским работникам и всем органам ОГПУ, суда и прокуратуры», само название которой свидетельствует об окончательном включении суда в состав правоохранительных органов советского государства, обязанных подчиняться не только закону, но и партийным циркулярам и подзаконным актам советских органов[462].

Как уже говорилось, в этот период весьма интенсивно изменяются уголовное и уголовно-процессуальное законодательства, адекватно отражая основные тенденции репрессивного характера развития Советского государства.

В 1933−1935 годах была предпринята попытка перестроить народное хозяйство, в том числе и суды, по производственно-территориальному принципу, что привело к существенному усложнению системы, возник своеобразный параллелизм: одновременно существовало нескольких районных судов, каждый из которых был специализирован по отдельному сегменту производства, возникали территориальные камеры народных судов. В конце концов, было решено отказаться от этого «винегрета», по меткому выражению

---

[456] СЗ СССР, 1930, №57, ст. 601; 1934, №33, ст. 251, см. также Постановление ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1936 года «О передаче водных транспортных судов и всей водной транспортной прокуратуры в непосредственное подчинение Верховного Суда Союза ССР и Прокуратуры Союза ССР». СЗ СССР, 1936, №18, ст. 150.
[457] СЗ СССР, 1934, №36, ст. 283
[458] СЗ СССР, 1934, №36, ст. 284
[459] СЗ СССР, 1933, № 40, ст. 239
[460] СЗ СССР, 1934, №1, ст. 2-а и 2-б
[461] Судебная власть России. С. 312, 316-317, 317-318, 319, 320-321
[462] См. также Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. М., Зерцало-М, 2006, С. 284.

одного из партийных деятелей, и вернуться к принципу совпадения границ судебных территорий с границами административно-территориальных единиц.

В 30-х годах вновь разворачивается дискуссия о народных судьях и товарищеских судах[463]. Хотя можно считать, что этот спор на фоне строительства судебной организации и видоизменения уголовного и уголовно-процессуального права имеет второстепенный характер, тем не менее в нем отразился последний всплеск идеалистически-революционного сознания и нового сознания советского чиновничества на роль и место суда в государственной системе. [G.S.4]Народный Комиссар юстиции Н.В. Крыленко настаивая на сохранении и развитии концепции «собственно народного суда», предлагая усилить его товарищескими формами – производственно-товарищеские суды, сельские общественные суды и т.д., А.Я. Вышинский – на усилении государственного начала. Обсуждались также вопросы о выделении военных трибуналов в самостоятельную систему, об образовании лагерных судов, восстановлении оргинструкторских отделов в судах. Эти споры отозвались и при подготовке новой Конституции СССР 1936 года[464].

Конституция СССР 1936 года содержит самостоятельную главу IX «Суд и прокуратура». Глава содержит 15 статей, из которых 10 посвящены суду, остальные прокуратуре. Статья 102 закрепляет уже сложившуюся к тому времени двухуровневую судебную организацию: суды Союза ССР (специальные суды: военные трибуналы, линейные суды железнодорожного транспорта, линейные суды водного транспорта) и суды союзных республик (верховный суд союзной республики, краевой, областной суд и приравненные к ним суды автономных республик и областей, окружные суды, народные суды). Верховный Суд СССР является высшим судебным органом, он осуществляет надзор за судебной деятельностью всех судебных органов (этот термин отныне заменит все ранее применявшиеся) СССР и союзных республик.

Впервые формируются конституционные принципы организации и деятельности судов в СССР:

- судьи независимы и подчиняются только закону (статья 112);
- рассмотрение дел во всех судах осуществляется с участием народных заседателей, кроме случаев, специально предусмотренных законом (статья 103);
- разбирательство во всех судах СССР открытое, поскольку законом не предусмотрены исключения, с обеспечением обвиняемому права на защиту (статья 111);
- судопроизводство ведется на языке союзной или автономной республики или автономной области, с обеспечением для лиц, не владеющих этим языком, полного ознакомления с материалами дела через переводчика, а также права выступать в суде на родном языке (статья 110).

Как видно из нумерации статей, принцип независимости судей и подчинения их только закону (т.е. беспристрастность) в иерархии конституционных ценностей поставлен

---

[463] В это время возникает большое количество товарищеских судов. Однако их деятельность быстро угасает. Тем не менее, товарищеские суды будут существовать на протяжении жизни всего советского государства. См. Постановление ВЦИК и СНК РСФСР от 27 августа 1928 года «О товарищеских судах на фабрично-заводских предприятиях, в государственных и общественных учреждениях» (СУ РСФСР, 1928, № 114, ст. 707), Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 1977 года «Об утверждении Положения о товарищеских судах и Положения об общественных советах по работе товарищеских судов» (Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1977, № 12, ст. 254), Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 сентября 1980 года «Об утверждении Положения о товарищеских судах чести офицеров в Вооруженных Силах СССР» (Свод законов СССР, т. 9, с. 514), Указ Президиума Верховного Совета СССР от 3 мая 1984 года «О Положении о товарищеских судах рядового и начальствующего состава органов внутренних дел» (Ведомости Верховного Совета СССР, 1984, № 19, ст. 343).

[464] Подробнее см. выше чрезвычайно интересную диссертацию Лезова И.Л., с. 118-121, а также Кодинцев А.Я. Споры о роли и месте народных и общественных судов в судебной системе СССР в середине 30-х годов XX века.// Российская юстиция, 2007, № 2; он же: Эксперименты и дискуссия о структуре органов юстиции СССР в середине 30-х годов XX века // Адвокатская практика, 2006, №4

отнюдь не на первое место, хотя и может показаться, что произошел отказ от принципа руководства судами со стороны партийных и советских органов. Однако и в теории, и на практике господствовало весьма своеобразное понимание принципа независимости суда: «…независимость судей не есть независимость их от политики государственной власти. Такой независимости, которая позволила бы им не считаться ни с чем, кроме своего усмотрения, нам не нужно»; народным судьей мог быть, «во-первых, грамотный, во-вторых, политически грамотный человек»[465]. Что и обеспечивалось системой формирования судейского корпуса. Судьи Верховного Суда СССР и специальных судов избирались Верховным Советом СССР на 5 лет, судьи верховных судов союзных, автономных республик, краевых, областных и приравненных к ним судов − соответствующими верховными, краевыми, областными и т.п. советами – также сроком на 5 лет, народные судьи избирались гражданами района при тайном голосовании сроком на 3 года, аналогичен порядок формирования состава народных заседателей (статьи 105−109).

Положения Конституции 1936 года конкретизируются и развиваются в Законе СССР "О судоустройстве СССР", принятом 16 августа 1938 года 2-й сессией Верховного Совета СССР[466].

Так же как и «Основы» 1924 года, статья 2 Закона 1938 года выражает представление о целях советского правосудия – защита от всяких посягательств:

- установленного Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик общественного и государственного устройства СССР, социалистической системы хозяйства и социалистической собственности;
- политических, трудовых, жилищных и других личных и имущественных прав и интересов граждан СССР, гарантированных Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик;
- прав и охраняемых законом интересов государственных учреждений, предприятий, колхозов, кооперативных и иных общественных организаций.

Указывается, что правосудие в СССР имеет своей задачей обеспечение точного и неуклонного исполнения советских законов всеми учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами СССР. Статья 3 дополняет: советский суд, применяя меры уголовного наказания, не только карает преступников, но также имеет своей целью их исправление и перевоспитание.

К числу основных принципов организации и деятельности суда добавляются (точнее артикулируются, поскольку с 1917 года эти начала лежат в основе советского правосудия) начала единого и равного суда для всех граждан, независимо от социального, имущественного и служебного положения, их национальной и расовой принадлежности; единого и обязательного для всех уголовного, гражданского и процессуального законодательства (статья 5).

Статья 11 в очередной раз подтверждает, что судьями и народными заседателями могут быть лишь лица, не пораженные в правах – пользующиеся избирательными правами. Определен также порядок досрочного освобождения судей от должности: тем же органом, который избирал, или в силу состоявшего приговора суда (статья 17).

Появляется и еще один принцип, однако внимание на нем не заостряется, он фиксируется в статьях, посвященных регулированию тех или иных судебных органов, − подотчетность судов и судей тем органам советской власти, которые их избирали (статья 29).

В рассматриваемом Законе впервые появляются привычные нам сегодня развернутые характеристики компетенции судов: раздел II «Народный суд», раздел III

---

[465] Высказывания принадлежат Н.В. Крыленко и, вероятно, А.Я.Вышинскому. Цитируется по: Кодинцев А.Я. Споры о роли и месте народных и общественных судов.

[466] Ведомости Верховного Совета СССР (далее – ВВС СССР), 1938, № 11

«Краевой, областной, окружной суд и суд автономной области», раздел IV «Верховный суд автономной области», раздел V «Верховный Суд союзной республики», раздел VI «Специальные суды», раздел VII «Верховный Суд СССР».

К сожалению, большинство из этих положений, так же как и сама Конституция 1936 года, имели «фасадный» характер. На практике же усиливаются репрессивные тенденции. Появляются все новые акты, направляющие деятельность Советского государства: постановления ЦИК СССР и ЦК ВКП(б)[467] от 17 ноября 1938 года «Об арестах, прокурорском надзоре и ведении следствия», от 1 декабря 1938 года «О порядке согласования арестов», от 27 мая 1939 года «О мерах охраны общественных земель колхозов от разбазаривания», указы Президиума Верховного Совета СССР от 26 июня 1940 года «О переходе на восьмичасовой рабочий день и семидневную рабочую неделю и о запрещении самовольного ухода рабочих и служащих с предприятий и учреждений», от 10 июля 1940 года «Об ответственности за выпуск недоброкачественной или некомплектной продукции и за несоблюдение обязательных стандартов промышленными предприятиями», от 10 декабря 1940 года «Об уголовной ответственности несовершеннолетних за действия, могущие вызвать крушение поездов», от 31 мая 1941 года «Об уголовной ответственности несовершеннолетних»[468].

Правосудие[G.S.5] в годы Великой Отечественной войны. Первые послевоенные годы. **Великая Отечественная война не могла не внести изменений в организацию и деятельность советских судов. Естественным образом на первое место выдвинулись военные трибуналы, гражданская юрисдикция замерла[469]. 22 июня 1941 года был приняты указы Президиума Верховного Совета СССР «О военном положении»[470] и «Об утверждении Положения о военных трибуналах в местностях, объявленных на военном положении, и в районах военных действий»[471].**

Согласно Указу «О военном положении» вся полнота власти в местностях, объявленных на военном положении, и в отдельных местностях по всему Советскому Союзу для обеспечения общественного порядка и государственной безопасности была передана военным властям – военным советам фронтов, армий, военных округов, а там, где нет военных советов, – высшему командованию войсковых соединений. В соответствии со статьей 6 Указа за неподчинение распоряжениям и приказам военных властей, а также за преступления, совершенные в указанных местностях, виновные подлежали ответственности по законам военного времени. В изъятие из действующих правил о рассмотрении уголовных дел все дела о преступлениях, направленных против обороны, общественного порядка и государственной безопасности, передавались на рассмотрение военных трибуналов, а именно: дела о государственных преступлениях; дела о преступлениях, предусмотренных законом от 7 августа 1932 года об охране советской (социалистической) собственности; дела о преступлениях, совершенных военнослужащими; дела о разбое; дела об умышленных убийствах; дела о насильственном освобождении из домов заключения и из-под стражи; дела об уклонении от исполнения всеобщей воинской обязанности; дела о незаконной покупке, продаже и хранении оружия, хищении оружия (статья 7). Кроме того, военным властям предоставлялось право передавать на рассмотрение военных трибуналов дела о спекуляции, злостном хулиганстве и иных преступлениях, предусмотренных уголовными кодексами союзных республик, если военное командование признает это необходимым по обстоятельствам военного положения. Приговоры военных трибуналов кассационному обжалованию не подлежали и могли быть изменены или отменены только в порядке надзора. За исключением приговоров о смертной казни, все приговоры вступали в силу с момента провозглашения и исполнялись немедленно.

Положением о военных трибуналах[472] были сохранены действующие военные трибуналы, а линейные трибуналы железнодорожного и водного транспорта преобразованы в соответствующие военные трибуналы[473] (статья 1). Далее Положением устанавливалась компетенция (предметная подсудность) каждого рода военных трибуналов (раздел II) и порядок рассмотрения дел (раздел III). Порядок рассмотрения упрощен и одновременно ужесточен: дела рассматриваются профессиональной коллегией судей в составе 3 человек, назначаемых военным командованием[474] в течение 24 часов после вручения обвинительного заключения; кассационное обжалование исключено, сохранено только надзорное. Введена исключительная мера – право военных советов и командующих фронтами, армиями и округами приостановить

---

[467] К этому момент сращивание партийного и государственного аппаратов практически завершено.

[468] Судебная власть России, С. 397−400, 405, 406, 407

[469] Тем не менее, суды не упразднены и по мере необходимости действуют. См. Приказ НКЮ СССР от 29 июня 1941 года № 106 «О перестройке работы судебных органов и органов юстиции на военный лад», которые сокращает сроки рассмотрения уголовных дел (от 1 до 3 дней), почти исключает участие защитника и т.п.

[470] ВВС СССР, 1941, №29

[471] Там же.

[472] О числе и характеристике дел, рассмотренных военными трибуналами в годы войны можно судить по данным, приведенным в статье Чарыева М.Р. Деятельность военных трибуналов во время Великой Отечественной войны 1941-1945 годов // Военно-юридический журнал, 2006, №8

[473] В 1943 году Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15 апреля 1943 года на всех железных дорогах вводится военное положение, а их работники приравниваются в части уголовного преследования к военнослужащим. ВС СССР, № 15

[474] В 1942 году были восстановлено участие народных заседателей, которые выделялись политическими органами и военным командованием. Судебная власть России, с. 459, Чарыев М.Р. утверждает, что институт народных заседателей военных трибуналов был восстановлен в 1943 году. Указ соч.

исполнение приговора с высшей мерой наказания, с одновременным сообщением по телеграфу Председателю Военной коллегии Верховного Суда СССР и Главному военному прокурору Красной Армии и Главному прокурору Военно-морского флота СССР (статья 15). О каждом приговоре к высшей мере наказания также необходимо было сообщать лицам. Если в течение 72 часов после приостановления от них не было получено телеграфного сообщения, приговор приводился в исполнение.

Уже 27 июня 1941 года допускается изъятие из статьи 16 Положения о военных трибуналах: в исключительных обстоятельствах, вызванных развертыванием военных действий, право утверждать приговоры к высшей мере наказания предоставляется военным советам[475]. Параллельно ужесточается материальное уголовное право: Директивой СНК СССР и ЦИК ВКП(б) от 29 июня 1941 года партийным и советским организациям прифронтовых областей передается право немедленно предавать суду военного трибунала всех тех, кто своим паникерством и трусостью мешает делу обороны, невзирая на лица[476]; Указом Президиума Верховного Совета СССР от 6 июля 1941 года «Об ответственности за распространение в военное время ложных слухов, возбуждающих тревогу среди населения» устанавливается преступность этого деяния и наказание за его совершение – тюремное заключение на срок от 2 до 5 лет[477]; Указом Президиума Верховного Совета СССР от 26 декабря 1941 года «Об ответственности рабочих и служащих предприятий военной промышленности за самовольный уход с предприятия»[478] вводится в качестве таковой тюремное заключение на срок от 5 до 8 лет; Указом Президиума Верховного Совета СССР от 15 ноября 1943 года «Об ответственности за разглашение государственной тайны и за утрату документов, содержание»[479] также устанавливается в качестве меры наказания лишение свободы на срок до 10 лет и т.д.

Одновременно формируется второе направление развития законодательства военного времени, связанное с расследованием преступлений, совершенных противниками СССР. Так, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 2 ноября 1942 года «Об образовании Чрезвычайной государственной комиссии по установлению и расследованию злодеяний немецко-фашистских захватчиков и их сообщников и причиненного ими ущерба гражданам, колхозам, общественным организациям, государственным предприятиям и учреждениям СССР» учреждается названная Комиссия и устанавливаются процессуальные основы ее деятельности, Указом от 19 апреля 1943 года «О мерах наказания для немецко-фашистских злодеев, виновных в убийствах и истязаниях советского гражданского населения и пленных красноармейцев, для шпионов, изменников Родины из числа советских граждан и их пособников»[480] предусматривается учреждение военно-полевых судов, образуемых при дивизиях действующей армии в составе председателя военного трибунала дивизии, начальника особого отдела дивизии и заместителя начальника командира дивизии по политической части; определяются виды наказания (каторжные работы от 15 до 20 лет, пособникам из местного населения, смертная казнь через повешение для иных субъектов); устанавливается особый, упрощенный и оперативный, порядок работы военно-полевых судов и исполнения их приговоров (немедленно). С 1944 года в тех случаях, когда передача последней категории дел военно-полевым судам невозможна, эти дела подлежат рассмотрению военными трибуналами[481].

Именно в годы войны возникает еще один вид судебных органов – лагерные суды, призванные рассматривать все дела о преступлениях, совершенных в исправительно-трудовых лагерях и колониях НКВД, за исключением дел о преступлениях, совершенных сотрудниками НКВД, имеющими военные звания и специальные звания государственной безопасности, которые отнесены к подсудности военных трибуналов[482].

В военные годы сохраняется и внесудебная репрессия, действуют печально известные «двойки» и «тройки», а зачастую и суд работает вне рамок правового поля. Так, председатель Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации в отставке Н.А. Петухов приводит пример, когда на основании решения ГКО СССР 8 сентября 1941 года Военная коллегия Верховного Суда СССР без проведения предварительного разбирательства вынесла приговор в отношении 161 лица[483].

Организационное руководство военными трибуналами сохраняется за НКЮ СССР.

После победы в Великой Отечественной войне Советское государство стало возвращаться к режиму работы в мирное время. С прекращением действия законов военного времени, роль военных трибуналов постепенно снижалась, хотя процессы в отношении военных преступников продолжались в массовом порядке вплоть до начала 60-х годов (проводятся они и сегодня, по мере обнаружения скрывающихся от правосудия военных преступников, многие из которых были осуждены в послевоенные годы заочно, но, естественно, весьма редко). Восстанавливалась ведущая роль общегражданских судов, в 1947 году была отменена смертная казнь.

Первые преобразования коснулись судебного процесса, военные трибуналы после 9 мая 1945 года стали работать в соответствии с регулярным, принятым до войны процессуальным законодательством. Первые институциональные преобразования состоялись в 1948 году, когда после практически повсеместной отмены военного положения военные транспортные трибуналы были преобразованы соответственно в железнодорожные и водно-транспортные суды[484]. В 1948–1949 годах были проведены выборы областных и приравненных к ним судов, верховных судов автономных и союзных республик, Верховного Суда СССР. В это же время впервые устанавливается возрастной ценз для народных судей и народных заседателей – 23 года.

15 июля 1949 года утверждается первое союзное Положение о дисциплинарной ответственности судей[485].

---

[475] Судебная власть с. 472, 8 сентября 1941, это право будет «спущено» до командиров и комиссаров дивизий.
[476] Там же
[477] ВВС СССР, 1941, с. 32
[478] ВВС СССР, 1942, с. 2
[479] ВВС СССР, 1943, № 49
[480] Судебная власть России, с. 493-494
[481] Там же, с. 503
[482] Там же, с. 505
[483] Деятельность органов военной юстиции в годы Великой Отечественной войны // Государство и право, 1995, № 8
[484] СеменовВ.М., Правоохранительные органы в СССР, М., Юридическая литература, с.124
[485] ВВС СССР, 1949, № 31

В первые послевоенные годы, годы разрухи и восстановления народного хозяйства, формируется новая тенденция в развитии материального уголовного права, а именно резко ужесточаются наказания за хищения: указами Президиума Верховного Совета СССР от 4 июня 1947 года усиливается ответственность ха хищения личной собственности граждан (от 5 до 6 лет заключения в исправительно-трудовом лагере) и хищения государственного и общественного имущества (от 7 до 10 лет)[486], а имея в виду огромное количество заключенных и высланных лиц, − за побеги из мест обязательного и постоянного поселения (20 лет каторжных работ)[487].

В 1951 году в советском уголовном праве впервые появляется ответственность за преступление против мира – пропаганду войны[488].

Новый период в развитии советского правосудия, как и всего Советского государства, наступает в 1953 году со смертью И.В. Сталина.

Советское правосудие в 1953–1960 годах, в период демократизации советского политического режима**.**

В 1953 году ЦК КПСС организует ряд мероприятий по укреплению социалистической законности и обеспечению гарантий прав советских граждан. В этом же году Указом Президиума Верховного Совета СССР от 1 сентября упраздняется Особое совещание при МВД СССР[489], «тройки» и «двойки». Тогда же были ликвидированы лагерные суды и спецтрибуналы войск госбезопасности, а линейные суды железнодорожного и водного транспорта объединены в единые транспортные суды[490]; 14 августа 1954 года в составе верховных судов союзных республик, областных и приравненных к ним судов образованы президиумы, которым передаются надзорные полномочия[491]; в 1955 году видоизменена прокуратура[492].

В 1955 году прошла вторая волна амнистии (первая состоялась сразу после окончания Великой Отечественной войны, в 1945 году, однако ее эффект был значительно снижен репрессиями конца 40-х − 50-х годов), были освобождены от дальнейшего отбывания наказания сразу две значительные категории заключенных: советские граждане, сотрудничавшие с оккупантами, и германские граждане, осужденные за преступления против СССР в период войны.

В 1956−1957 годах состоялась еще одна реформа в области юстиции, весьма нехарактерная для Советского государства, – децентрализация, восстановление федерализма, ставшее результатом решений XX съезда КПСС. 31 мая 1956 года было упразднено Министерство юстиции СССР, его функции переданы соответствующим министерствам союзных республик[493] (оно будет восстановлено 1971 году[494]), а с 1957 года к ведению союзных республик отнесено принятие законодательства об устройстве судов союзных республик, гражданского, уголовного и процессуального кодексов[495]. Как результат, было изменено Положение о Верховном Суде СССР, который признавался высшим судебным органом СССР, осуществляющим надзор за деятельностью судебных органов СССР, а также судебных органов союзных республик, но… в пределах, установленных новым Положением (статья 1). В качестве таковых пределов статья 11 Положения предусматривала: рассмотрение в качестве суда первой инстанции уголовных и гражданских дел исключительной важности и рассмотрение в порядке судебного надзора протестов Председателя Верховного Суда СССР, Генерального прокурора СССР и их заместителей на решения и приговоры верховных судов союзных республик в случае противоречия этих решений и приговоров общесоюзному законодательству или нарушения интересов других союзных республик[496]. Военная коллегия Верховного Суда СССР работала практически в прежнем режиме. Одновременно с принятием Положения прекратили существование транспортные суды, их юрисдикция была передана судам союзных республик (важно отметить, что целью этой реформы было дальнейшее расширение прав судебных органов союзных республик – преамбула Закона СССР от 12 февраля 1957 года[497]).

Иными словами, Верховный Суд СССР приобрел ту конфигурацию, которая сохранится до падения СССР.

В 1958 году реформа практически завершилась. 25 декабря принимается целый пакет актов: «Основы уголовного законодательства Союза ССР и союзных республик»[498], законы Союза ССР «Об уголовной ответственности за государственные преступления» (серьезно развивающий и дополняющий «Основы»)[499] и «Об уголовной ответственности за воинские преступления»[500], Основы уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик[501] и, наконец, «Об утверждении Основ законодательства Союза ССР, союзных и автономных республик»[502], «Об изменении порядка выборов народных судов»[503], «Об утверждении Положения о военных трибуналах»[504]. Принимается и еще один очень важных акт –

---

[486] ВВС СССР, 1947, 19
[487] Судебная власть России, с. 532
[488] ВВС СССР, 1951, № 5
[489] Судебная власть России, с 535
[490] Семенов В.М., с. 125
[491] ВВС СССР, 1954, № 17, ст. 360
[492] См. Положение о прокурорском надзоре, утвержденное 24 мая 1955 года Указом Президиума Верховного Совета СССР. Судебная власть России, с. 558-560
[493] ВВС СССР, 1956, № 12, ст. 250
[494] ВВС СССР, 1971, № 33, ст. 332
[495] ВВС СССР, 1957, № 4, ст. 63
[496] ВВС СССР, 1957, № 4, ст.85
[497] ВВС СССР, 1957, № 4, ст. 86
[498] ВВС СССР, 1959, №1, ст. 6
[499] ВВС СССР, 1959, №1, ст. 8
[500] ВВС СССР, 1959, № 1, ст. 10
[501] ВВС СССР, 1959, № 1, ст. 15
[502] ВВС СССР, 1959, № 1, ст. 12
[503] ВВС СССР, 1959, № 1, ст. 13
[504] ВВС СССР, 1959, № 1, ст. 15

Закон СССР от 25 декабря 1958 года «Об отмене лишения избирательных прав по суду»[505], наконец-то, введенный в годы Революции институт поражения в правах прекращает свое существование, а выборы в советские органы становятся всеобщими и равными.

Положением о судоустройстве окончательно оформляются представления о целях, задачах и принципах советского правосудия. Правосудие в СССР призвано охранять от всяких посягательств:

- закрепленный Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик общественный и государственный строй Союза ССР, социалистическую систему хозяйства и социалистическую собственность;
- политические, трудовые, жилищные и другие личные и имущественные права и интересы граждан СССР, гарантированные Конституцией СССР и конституциями союзных и автономных республик;
- права и охраняемые законом интересы государственных учреждений, предприятий, колхозов, кооперативных и иных общественных организаций.

Правосудие в СССР имеет своей задачей обеспечение точного и неуклонного исполнения законов всеми учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами СССР (статья 2).

Всей своей деятельностью суд воспитывает граждан СССР в духе преданности Родине и делу коммунизма, в духе точного и неуклонного исполнения советских законов, бережного отношения к социалистической собственности, соблюдения дисциплины труда, честного отношения к государственному и общественному долгу, уважения к правам, чести и достоинству граждан, к правилам социалистического общежития.

Применяя меры уголовного наказания, суд не только карает преступников, но также имеет своей целью их перевоспитание и исправление (статья 3).

К числу принципов советского правосудия были отнесены следующие:

- равенство граждан перед законом и судом независимо от их социального, имущественного и служебного положения, национальной и расовой принадлежности и вероисповедания (статья 5);
- осуществление правосудия в точном соответствии с законом (статья 6);
- образование всех судов на началах выборности (статья 7);
- коллегиальное рассмотрение дел во всех судах (статья 8)[506];
- независимость судей и подчинение их только закону (статья 9);
- ведение судопроизводства на языке союзной или автономной республики или автономной области, а в случаях, предусмотренных конституциями союзных и автономных республик, − на языке национального округа или на языке большинства населения района с обеспечением для лиц, не владеющих этим языком, полного ознакомления с материалами дела через переводчика, а также права выступать в суде на родном языке (статья 10);
- открытое разбирательство дел во всех судах, поскольку законом не предусмотрено исключение (статья 11);
- обеспечение обвиняемому права на защиту (статья 12), включая право на общественного защитника.

Обратим внимание на расположение принципа независимости судей в иерархии принципов: он стоит отнюдь не на первом месте. К числу принципов советского правосудия следует также отнести принцип подотчетности судей и судов населению или органам, их избравшим (статьи 33−34), и возможность досрочного прекращения полномочий судей в случаях совершения ими уголовного преступления (без согласия соответствующих верховных советов, в период между сессиями президиумов верховных советов) или дисциплинарного проступка (статьи 35−37).

---

[505] ВВС СССР, 1959, №1, ст. 7

[506] Статья 30 устанавливала равенство судей и народных заседателей в процессе.

Судебная система Союза ССР включает в себя суды Союза (Верховный Суд Союза ССР и военные трибуналы – статья 17) и суды союзных республик (верховный суд союзной республики, верховные суды автономных республик, областные, краевые, городские суды, суды автономных областей и национальных округов, районные (городские) народные суды – статья 18).

Народные судьи районных (городских) народных судов избираются гражданами района (города) на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 5 лет. Народные заседатели районных (городских) народных судов избираются на общих собраниях рабочих, служащих и крестьян по месту их работы или жительства, военнослужащих − по воинским частям сроком на 2 года. Порядок выборов народных судей и народных заседателей устанавливается законодательством союзных республик (статья 19). Областные, краевые, городские суды, суды автономных областей и национальных округов избираются соответствующими Советами депутатов трудящихся сроком на 5 лет. Верховный суд союзной республики избирается верховным советом союзной республики также сроком на 5 лет, а Верховный Суд СССР избирается Верховным Советом СССР сроком на 5 лет. Статьей 29 устанавливались требования, предъявляемые к кандидатам в судьи и народные заседатели: судьей и народным заседателем может быть избран каждый гражданин СССР, обладающий избирательным правом и достигший ко дню выборов 25 лет.

В 1960–1961 годах в союзных республиках были приняты законы о судоустройстве и процессуальные кодексы[507]. Однако прежде мы сосредоточили внимание на российском законодательстве, поскольку начиная с 1958 года изучение республиканского законодательства не имеет особого смысла: все основные положения отныне будут зафиксированы в нормах «Основ», а на уровне республик они будут только воспроизводиться, любые попытки привнести что-то свое будут достаточно жестко пресекаться. В результате возникнет весьма однородный по своему составу массив не только судоустройственных и процессуальных норм, но и в целом всего законодательства. Заметим также, что именно на исходе реформы, 5 мая 1961 года, восстанавливается смертная казнь − как мера борьбы с особо опасными преступлениями[508], а с 1 июля 1961 года − и в качестве меры наказания за нарушение правил о валютных операциях[509].

В заключение рассмотрим более подробно и военную часть судоустройства Союза ССР. Дело в том, что в отличие от общего судоустройственного законодательства Положение о военных трибуналах действовало вплоть до распада Союза ССР.

Согласно статье 1 Положения военные трибуналы организуются в округах, группах войск, флотах, армиях, флотилиях, соединениях и гарнизонах. При необходимости могут создаваться также военные трибуналы видов Вооруженных Сил СССР.

Военные трибуналы, осуществляя задачи социалистического правосудия, призваны вести борьбу с посягательствами на безопасность СССР, боеспособность и боеготовность его Вооруженных Сил, воинскую дисциплину и установленный порядок несения воинской службы (статья 2).

---

[507] В РСФСР акты, реализующие союзное законодательство были приняты 27 октября 1960 года: «О внесении изменений в статью 113 Конституции (Основного закона) РСФСР в связи с принятием Закона о судоустройстве РСФСР и в соответствии со статьей 109 Конституции Российской Федерации» (обратим внимание на последовательность изложения оснований, это – очень характерно для мышления советского юриста, поскольку отражает пренебрежение конституционными нормами, и отчетливо показывает их роль в системе права вопреки провозглашенному верховенству); Уголовный кодекс РСФСР и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР. А в 1961 году будут приняты Основы гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик, и Основы гражданского судопроизводства Союза ССР и союзных республик, которые дадут жизнь Гражданскому и Гражданскому процессуальному кодексам РСФСР 1964 года. Все эти кодексы переживут СССР и сохранят свое действие в новейшее время и утратят свою силу только в связи с принятием актов новой Российской Федерации в конце 90 годов XX века - начале XXI.

[508] ВВС СССР, 1961, № 19, ст. 207

[509] ВВС СССР, 1961, № 27, ст. 291

При осуществлении правосудия военные трибуналы руководствуются Конституцией СССР, «Основами законодательства Союза ССР и союзных республик о судоустройстве в СССР», настоящим Положением, другим законодательством Союза ССР, а также законодательством союзных республик. Приговоры и решения, выносимые военными трибуналами, провозглашаются именем Союза Советских Социалистических Республик.

Согласно статье 4 Положения военный трибунал избирается в составе председателя, в установленных случаях − заместителя (заместителей) председателя, а также членов военного трибунала и народных заседателей. Председателями, заместителями председателей и членами военных трибуналов могут быть избраны граждане СССР, состоящие на действительной военной службе и достигшие ко дню выборов 25 лет. Судьи военных трибуналов избираются Президиумом Верховного Совета СССР сроком на 5 лет, ответственны и отчитываются перед ним. Судьи военных трибуналов могут быть отозваны или досрочно освобождены не иначе как Президиумом Верховного Совета СССР. Народным заседателем военного трибунала может быть избран каждый гражданин СССР, состоящий на действительной военной службе. Народные заседатели военных трибуналов избираются открытым голосованием собраниями военнослужащих воинских частей сроком на 2,5 года, ответственны перед избирателями и отчитываются перед ними. Народный заседатель военного трибунала, не оправдавший оказанного ему доверия, может быть отозван по решению избирателей, принятому на собрании военнослужащих открытым голосованием.

Народные заседатели военных трибуналов при осуществлении правосудия пользуются всеми правами судьи. Порядок проведения собраний военнослужащих по выборам и отзыву народных заседателей военных трибуналов определяется Министерством юстиции СССР совместно с Министерством обороны СССР.

Положение воспроизводит ряд принципов, которые, как представляется, очень важны в условиях именно военного правосудия:

- рассмотрение уголовных и гражданских дел в военных трибуналах осуществляется коллегиально (статья 7);
- судьи и народные заседатели военных трибуналов независимы и подчиняются только закону (статья 8);
- судьи военных трибуналов, а также народные заседатели военных трибуналов при исполнении ими обязанностей в суде не могут быть привлечены к уголовной ответственности, арестованы или подвергнуты мерам административного взыскания, налагаемым в судебном порядке, без согласия Президиума Верховного Совета СССР (статья 9);.
- судьи военных трибуналов за нарушение воинской дисциплины и за служебные проступки несут дисциплинарную ответственность в порядке, устанавливаемом законодательством Союза ССР о дисциплинарной ответственности судей[510] (статья 10).

Военным трибуналам были подсудны:

- дела о всех преступлениях, совершенных военнослужащими, а также военнообязанными во время прохождения ими сборов;
- дела о всех преступлениях, совершенных лицами офицерского состава, прапорщиками, мичманами, сержантами, старшинами, солдатами и матросами органов государственной безопасности;

[510] Обратим внимание, именно в порядке, установленном для судей (!). Это предписание предоставляло судьям, несмотря на общие претензии к организации института дисциплинарной ответственности быть хотя бы в какой-то степени защищенными от воинского начальства.

- дела о преступлениях против установленного порядка несения службы, совершенных лицами начальствующего состава исправительно-трудовых учреждений;
- все дела о шпионаже;
- дела о преступлениях, совершенных лицами, в отношении которых имеется специальное указание в законодательстве Союза ССР.

Кроме того, в местностях, где в силу исключительных обстоятельств не действуют общие суды, военные трибуналы рассматривают все гражданские и уголовные дела (статьи 11−12).

Надзор за судебной деятельностью военных трибуналов осуществлялся, естественно, Верховным Судом СССР, а также военными трибуналами видов Вооруженных Сил СССР, округов, групп войск и флотов в пределах их компетенции.

Организационное руководство военными трибуналами осуществляли Министерство юстиции СССР (после восстановления), а также председатели военных трибуналов видов Вооруженных Сил СССР, округов, групп войск и флотов в пределах их компетенции. Министерство юстиции СССР и его Управление военных трибуналов осуществляли:

- проверку организации работы военных трибуналов и меры к ее улучшению;
- изучение и обобщение судебной практики военных трибуналов, координируя эту деятельность соответственно с Верховным Судом СССР и его Военной коллегией, а также организацию работы по ведению судебной статистики и используют результаты обобщения и данные судебной статистики для устранения недостатков в организации работы военных трибуналов;
- подбор и воспитание кадров военных трибуналов, их переподготовку и повышение деловой квалификации;
- организационно – методическое руководство работой военных трибуналов по пропаганде правовых знаний и разъяснению законодательства, оказанию правовой помощи товарищеским судам;
- подготовку совместно с Министерством обороны СССР предложений по вопросам организации военных трибуналов.

Министр юстиции СССР и начальник Управления военных трибуналов имели право издавать приказы по вопросам организации работы военных трибуналов, которые были обязательны для исполнения в военных трибуналах. Структура и штаты военных трибуналов и Управления военных трибуналов Министерства юстиции СССР определялись Министерством юстиции СССР совместно с Министерством обороны СССР. Структура и штаты аппарата Военной коллегии Верховного Суда СССР утверждались Президиумом Верховного Совета СССР по совместному представлению Председателя Верховного Суда СССР и Министра обороны СССР.

Личный состав военных трибуналов, Управления военных трибуналов Министерства юстиции СССР и Военной коллегии Верховного Суда СССР входил в штатную численность Вооруженных Сил СССР и обеспечивается всеми видами довольствия наравне с личным составом воинских частей и учреждений Министерства обороны СССР. Материально-техническое снабжение, финансирование, обеспечение транспортом, средствами связи и хранение архивных материалов военных трибуналов, Управления военных трибуналов Министерства юстиции СССР и Военной коллегии Верховного Суда СССР возлагались на соответствующие учреждения Министерства обороны СССР. Охрана служебных помещений военных трибуналов осуществлялась воинскими частями соединений и гарнизонов, при которых действовали военные трибуналы. Конвоирование в военные трибуналы арестованных и их охрана производились воинскими частями соединений и гарнизонов, при которых действовали военные трибуналы, а также частями (подразделениями) внутренних войск Министерства

внутренних дел СССР, предназначенными для обслуживания военных трибуналов в городах по месту их дислокации.

И, наконец, несколько слов об арбитраже. Несмотря на весьма прогрессивный характер реформы, из компетенции судов были изъяты все хозяйственные споры. По Указу Президиума Верховного Совета СССР от 27 июля 1959 года511 все споры между государственными, кооперативными (кроме колхозов) и другими общественными организациями, предприятиями и учреждениями переданы государственному арбитражу. Таким образом, наряду с общей судебной системой начинает формироваться пока еще квазисудебная система государственного арбитража. В отличие от судов, для которых в силу нового законодательства единственным критерием деятельности стал закон, в государственном арбитраже многое будет оцениваться с позиции преддоговорных, плановых предпосылок, необходимости комплексного развития народного хозяйства и, в силу этого, целесообразности. Хотя в целом система государственного арбитража будет предоставлять субъектам хозяйственного (не гражданского! – А.Г.) права достаточную защиту и обеспечивать рассмотрение конфликтных ситуаций.

Суд в годы «застоя».

С середины 60-х до конца 80-х годов в развитии советского правосудия, так же как и всего государства, наблюдался очевидный застой[512]. Даже принятие Конституции СССР 1977 года не принесло практически ничего нового в судоустройство и судебный процесс. Ее глава 20 в основном повторила соответствующие положения Конституции 1936 года.

При этом некоторые нормы были весьма противоречивы. Так, статья 151 Конституции 1977 года закрепляла один из основных принципов организации и деятельности суда – «правосудие в СССР осуществляется только судом», а статья 163 отдавала разрешение хозяйственных споров между предприятиями, учреждениями и организациями в исключительное ведение органов государственного арбитража в пределах их компетенции.

Организацию и порядок деятельности органов государственного арбитража, так же как и судов, должны были определять союзные законы. Характер этих норм − еще одно свидетельство существования в советский период не только практически, но и юридически параллельных судебных систем: для граждан и для хозяйствующих субъектов. Напомним, что правила рассмотрения дел в арбитраже отличались от общегражданских.

Конституцией 1977 года сохраняется уже сформировавшаяся система: в СССР действуют Верховный Суд СССР, Верховные Суды союзных республик, Верховные Суды автономных республик, краевые, областные, городские суды, суды автономных областей, суды автономных округов, районные (городские) народные суды, а также военные

---

511 ВВС СССР, 1959, № 30, ст. 163

512 Еще до принятия новой советской Конституции 28 мая 1976 года Президиум Верховного Совета РСФСР утверждает своим Указом Положение о дисциплинарной ответственности судей (сложный конгломерат норм морально-этического свойства и собственно правовых норм), согласно статье 1 которого: советский судья должен быть образцом частного служения Родине, строгого соблюдения советских законов, нравственной чистоты и безукоризненного поведения, чтобы иметь моральное право судить и воспитывать других. Служебные упущения и недостойные проступки судей подрывают авторитет суда, наносят ущерб делу правосудия, интересам государства и правам граждан и поэтому должны влечь за собой строгую ответственность. Судьи судов РСФСР могли привлекаться к дисциплинарной ответственности за упущения в судебной работе вследствие небрежности или недисциплинированности (в то время существовали жесткие сроки совершения определенных судебных действий в рамках процессуальных кодексов), за нарушение трудовой дисциплины (т.е. опоздания на работу, несвоевременный выход в судебное заседание, грубость, нахождение в состоянии опьянения на работе и т.п.), совершение проступков, недостойных советского судьи (как на работе, так и в быту, к числу последних относилось нарушение правил советского общежития и устоев советской семьи). Дела о дисциплинарных проступках рассматривались образованными названным Положением коллегиями по дисциплинарным делам. ВВС РСФСР, 1976, № 22, ст. 771

трибуналы в Вооруженных Силах. Верховный Суд СССР и военные трибуналы являются судами СССР, остальные суды – судами союзных республик.

Подтверждаются основные принципы советского правосудия: выборность всех судей (за исключением судей военных трибуналов), их подотчетность населению и органам, их избравшим, коллегиальность правосудия (суд первой инстанции действует в составе народного судьи и народных заседателей, остальные суды – в составе трех профессиональных судей), сменяемость судей (сохраняются соответственно 3 и 5-летний сроки пребывания судей в должности с возможным переизбранием или переназначением[513], возможность отзыва судей и народных заседателей, привлечение их к дисциплинарной ответственности), слабые уголовные иммунитеты, равенство всех перед законом и судом, открытость процессов, правила национального языка судопроизводства, предоставление защиты обвиняемому (профессиональной и общественной). Очевидно, сохраняется и принцип совпадения судебных и административных территорий делением (причем он настолько прижился на российской почве, что действует и сегодня, причем подавляющее большинство юристов вообще воспринимает этот принцип как должное).

В Конституции появляется еще одна важная норма, относящаяся к ряду так называемых судебных конституционных гарантий прав личности и подтверждающая отказ на легальном уровне от внесудебной репрессии. Статья 160 провозглашает: "Никто не может быть признан виновным в совершении преступления, а также подвергнут уголовному наказанию иначе как по приговору суда и в соответствии с законом". Эта − увы, усеченная − формула презумпции невиновности будет воспроизведена и в действующей российской Конституции 1993 года.

Также по-прежнему провозглашается принцип независимости судей и судов. К 1977 году окончательно складывается неписанное правило, согласно которому замещать должности судей могут только члены КПСС[514], в крайнем случае, как правило, в народных судах, − члены ВЛКСМ. Напомним, что в судах, так же как и в любых других государственных и негосударственных структурах, существовали партийные и комсомольские организации. Судьи и работники судов − члены партии подчинялись, естественно, Уставу КПСС, комсомольцы – Уставу ВЛКСМ. Как правило, воспитательная работа, меры общественного воздействия осуществлялись именно партийными и комсомольскими органами, до собственно дисциплинарной ответственности дело доходило только после применения этих мер либо в случае грубого нарушения норм социалистической морали и законности.

Глава 21 более детально, нежели предыдущая конституционная модель, определяет принципы и компетенцию прокуратуры. Высший надзор за точным и единообразным исполнением законов всеми министерствами, государственными комитетами и ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями, исполнительными и распорядительными органами местных Советов народных депутатов, колхозами, кооперативными и иными общественными организациями, должностными лицами, а также гражданами возлагался на Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров (статья 164). Генеральный прокурор СССР был ответствен перед Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР и им подотчетен. Прокуроры союзных республик, автономных республик, краев, областей и автономных областей назначались Генеральным прокурором СССР. Прокуроров автономных округов, районных и городских прокуроров назначали прокуроры союзных республик, и утверждал Генеральный прокурор СССР. Срок полномочий Генерального прокурора СССР и всех нижестоящих прокуроров – 5 лет. Органы прокуратуры осуществляли свои полномочия

[513] В годы президентства Горбачева М.С. срок пребывания в должности увеличится до 5 и 10 лет.

[514] Приоритетным правом на вступление в КПСС пользовались не только судьи, но и работники судов. Автору настоящей статьи в 1981 году, работавшей в то время в суде предложили вступить в партию, несмотря на весьма юный возраст – менее 20 лет.

независимо от каких бы то ни было местных органов, подчиняясь только Генеральному прокурору СССР.

Организация и порядок деятельности Верховного Суда СССР определялись Законом о Верховном Суде СССР.

Однако была как минимум еще одна статья, весьма важная в рамках рассмотрения истории советского правосудия, да и всего советского государства – статья 58:

«Граждане СССР имеют право обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. Жалобы должны быть рассмотрены в порядке и в сроки, установленные законом.

Действия должностных лиц, совершенные с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющие права граждан, могут быть в установленном законом порядке обжалованы в суд.

Граждане СССР имеют право на возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей».

Иными словами, эта статья предоставила советским гражданам (не объединениям) право на обжалование в суд неправомерных действий должностных лиц исполнительно-распорядительных органов, совершенных с нарушением закона, с превышением полномочий, ущемляющих права граждан.

Советские конституции не были актами прямого действия, и поэтому до перестроечного 1987 года, когда появился Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан»[515], ни юридической (за исключением случаев, когда такое право было предоставлено специальными нормами конкретных законов), ни реальной возможности бороться с произволом чиновника не было. Да и после принятия Закона эта возможность была весьма ограниченной. Первое ограничение содержалось еще в Конституции: обжаловать действие (и только действие) мог только гражданин, но не объединение граждан. Второе и третье были сформулировано в Законе. Так, статьей 3 был установлен специальный запрет на обжалование актов государственного управления и должностных лиц нормативного характера (о законах речь вообще не шла). Этой же статьей была предусмотрена возможность установления иного несудебного порядка обжалования, наличие которого пресекало возможность применения норм названного Закона. Статьей 5 Закона был предусмотрен весьма краткий – 1 месяц − пресекательный срок для подачи жалобы в суд.

Вторая часть статьи 58 Конституции СССР нашла свое воплощение в Указе Президиума Верховного Совета СССР от 18 мая 1981 года, которым было утверждено Положение о порядке возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями органов дознания, предварительного следствия и суда[516]. В полном объеме положения статьи 58 в советское время так и не были реализованы.

Полагаем нужным отметить, выйдя за рамки основной темы настоящей статьи, что Россия приняла соответствующий Закон − «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»[517] − также лишь на волне демократизации, 27 апреля 1993 года. Этот закон, действующий и ныне с изменениями и дополнениями 1995 года (наряду с ними необходимо отметить Закон Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР»[518] от 28 апреля 1993 года, воспроизводящий текст Закона «Об обжаловании в суд…», но содержащий несколько принципиальных отличий от базового акта), и составляет правовую основу соответствующей группы полномочий судов общей юрисдикции. О содержании и практике применения этого Закона написано много, существуют многочисленные

[515] Свод законов СССР, 1989, № 22, ст. 416
[516] ВВС СССР, 1981, № 21,ст. 741
[517] Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 1993, № 19, ст. 685, 1995, № 51, ст. 4970
[518] СЗ РФ. 1993, № 22, ст. 787

разъяснения Верховного Суда Российской Федерации как по результатам обобщения практики его применения, так и по конкретным делам[519], поэтому останавливаться на детальном анализе нет необходимости. Вместе с тем заметим, что объектом обжалования выступают любые акты и действия (бездействие), органов исполнительной власти, местного самоуправления и общественных объединений, государственных и муниципальных служащих, должностных лиц указанных органов, нарушающие права и свободы граждан или их объединений, создающие препятствия для осуществления таких прав либо порождающие незаконные обязанности, при условии, что другими законами Российской Федерации не установлен иной судебный порядок их обжалования. Таким образом, хотя и в несколько иных выражениях (статьи 1–3 Закона, и 239-1 – 239-3 ГПК РСФСР), Закон наделил суды общей юрисдикции почти универсальными полномочиями в части осуществления судебного контроля над администрацией − полномочиями, более известными под названием административной юстиции. К моменту принятия Закона 1993 года существовало два «иных судебных порядка»: порядок защиты нарушенных прав в Конституционном Суде Российской Федерации в рамках судебного конституционного контроля и некоторые элементы такого порядка применительно к защите нарушенных прав в сфере предпринимательства в арбитражных судах в рамках судебного административного контроля. Вернемся, однако, к советской судебной системе.

Во исполнение предписаний Конституции СССР принимается Закон «О Верховном Суде СССР» от 30 ноября 1979 года [520], который определяет на основании статьи 153 Конституции структуру и компетенцию этого органа.

В соответствии с Конституцией СССР Верховный Суд СССР является высшим судебным органом Союза Советских Социалистических Республик и осуществляет надзор за деятельностью судов СССР, а также судов союзных республик в пределах, установленных настоящим Законом.

Верховный Суд СССР действует на основе социалистической законности, способствует укреплению правопорядка, защите интересов общества, прав и свобод граждан.

Всей своей деятельностью Верховный Суд СССР призван обеспечивать правильное и единообразное применение законов при осуществлении правосудия, воспитывать граждан в духе преданности Родине и делу коммунизма, в духе точного и неуклонного исполнения Конституции СССР и советских законов, бережного отношения к социалистической собственности, соблюдения дисциплины труда, честного отношения к государственному и общественному долгу, уважения к правам, чести и достоинству граждан, к правилам социалистического общежития (статья 1).

Верховный Суд СССР в пределах своих полномочий рассматривает дела в качестве суда первой инстанции, в кассационном порядке, в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам.

Верховный Суд действует в составе:

1) Пленума Верховного Суда СССР;

2) Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда СССР;

3) Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда СССР;

4) Военной коллегии Верховного Суда СССР.

Верховный Суд избирается Верховным Советом СССР сроком на 5 лет в составе Председателя, его заместителей, членов и народных заседателей. В состав Верховного

[519] См., например, постановления «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» от 21 декабря 1993 г. (в редакции 25 октября 1996 г.), «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» от 27 апреля 1993 г. (в редакции от 21 декабря 1993 г., 25 октября 1996 г.), «О судебной защите прав военнослужащих от неправомерных действий органов военного управления и воинских должностных лиц» от 18 ноября 1992 г. (в редакции от 21 декабря 1993 г.).

[520] ВВС СССР, 1979, № 49, ст. 842

Суда СССР входят председатели Верховных Судов союзных республик, являющиеся членами Верховного Суда СССР по должности.

Количественный состав Верховного Суда также устанавливается Верховным Советом СССР.

Избрание отдельных судей Верховного Суда вместо выбывших производится по представлению Председателя Верховного Суда Верховным Советом СССР, а в период между его сессиями − Президиумом Верховного Совета СССР, с последующим представлением изданного в связи с этим Указа на утверждение Верховного Совета СССР на очередной сессии.

В Законе 1979 года находит окончательное закрепление ряд уже существовавших на практике полномочий Верховного Суда.

Во-первых, это дача руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР, которые становятся одним из важнейших инструментов управления в судебной системе (наряду с правом осуществления судебного надзора, оформившегося, как было показано, значительно раньше).

В соответствии со статьей 3 Верховный Суд СССР изучает и обобщает судебную практику, анализирует судебную статистику и дает руководящие разъяснения судам по вопросам применения законодательства, возникающим при рассмотрении судебных дел. Руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда обязательны для судов, других органов и должностных лиц, применяющих закон, по которому дано разъяснение. Верховный Суд СССР осуществляет контроль за выполнением судами руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР.

Во-вторых, Верховный Суд получает право законодательной инициативы в Верховном Совете СССР (статья 4). Это полномочие предоставляет Верховному Суду практически безграничную свободу действий в сфере создания законодательной базы своей деятельности. Отныне альтернативные проекты законов, касающихся организации и деятельности суда, практически не имеют шансов на рассмотрение. Особое значение это полномочие приобретет в перестроечное и новейшее время. В советский период любой проект закона мог быть рассмотрен только с одобрения руководящей и направляющей силы советского государства – КПСС (статья 6 Конституции СССР 1977 года).

В-третьих, поскольку после Великой Отечественной войны СССР раскрыл свои границы, и международное сотрудничество стало весьма обширным, Верховный Суд СССР получает также исключительные полномочия, связанные с разрешением вопросов, вытекающих из международных договоров СССР.

Остановимся здесь на конструкции Пленума Верховного Суда СССР, поскольку соответствующие республиканские конструкции сильно отличались от этой законодательной модели. Первое обстоятельство, на которое следует обратить внимание: наряду с членами Верховного Суда СССР членами его Пленума являлись председатели верховных судов союзных республик, с одной стороны, и Генеральный прокурор СССР и Министр юстиции СССР, с другой стороны.

Согласно статье 18 Закона Пленум Верховного Суда СССР:

1) рассматривает в порядке надзора дела по протестам Председателя Верховного Суда СССР и Генерального прокурора СССР на решения, приговоры, определения судебных коллегий Верховного Суда СССР, а также на постановления президиумов и пленумов Верховных Судов союзных республик в случае противоречия их законодательству Союза ССР или нарушения ими интересов других союзных республик;

2) рассматривает по заключениям Генерального прокурора СССР о вновь открывшихся обстоятельствах дела, по которым решения, приговоры или определения вынесены судебными коллегиями Верховного Суда СССР либо постановления приняты самим Пленумом Верховного Суда СССР;

3) рассматривает материалы обобщения судебной практики и судебной статистики, а также представления Генерального прокурора СССР и Министра юстиции СССР и дает руководящие разъяснения судам по вопросам применения законодательства;

4) утверждает по представлениям Председателя Верховного Суда СССР составы судебных коллегий и секретаря Пленума Верховного Суда СССР из числа членов Верховного Суда СССР;

5) утверждает по представлению Председателя Верховного Суда СССР состав научно - консультативного совета при Верховном Суде СССР;

6) рассматривает и решает вопросы о внесении представлений в Верховный Совет СССР или в Президиум Верховного Совета СССР в порядке осуществления законодательной инициативы, а о толковании законов СССР − в Президиум Верховного Совета СССР;

7) заслушивает отчеты председателей судебных коллегий Верховного Суда СССР о деятельности коллегий;

8) заслушивает доклады председателей Верховных Судов союзных республик, председателей военных трибуналов видов Вооруженных Сил СССР, округов, групп войск, флотов о практике применения законодательства Союза ССР, а также о выполнении руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР;

9) рассматривает представления Председателя Верховного Суда СССР о несоответствии руководящих разъяснений пленумов Верховных Судов союзных республик законодательству Союза ССР или постановлениям Пленума Верховного Суда СССР;

10) рассматривает представления Генерального прокурора СССР о несоответствии руководящих разъяснений пленумов Верховных Судов союзных республик законодательству Союза ССР.

Иными словами, Пленум Верховного Суда СССР был рабочим органом Суда и обладал двумя группами полномочий: по управлению судебной системой Союза ССР и собственно судебными. Пленумы верховных судов союзных республик не были судебными органами, а лишь осуществляли общее руководство судами республик.

В развитие положений Закона 1 июня 1979 года Указом Президиума Верховного Совета СССР[521] в целях охраны государственной тайны и обеспечения установленного режима секретности учреждаются спецсуды – постоянные сессии верховных судов союзных республик (без областного деления), верховных судов автономных республик, областных и приравненных к ним судов. Эти же актом учреждены спецадвокатура, спецнотариат и специальные органы МВД, действующие на особо режимных объектах.

Организационное руководство судами с 1971 года вновь осуществляет Министерство юстиции СССР.

По уже сложившейся традиции, одновременно с Законом о Верховном Суде принимается и Закон СССР «О прокуратуре СССР»[522], детализирующий конституционные нормы.

Кроме того, 30 ноября 1979 года в СССР впервые принимается Закон «Об адвокатуре в СССР»[523]; основной задачей советской адвокатуры провозглашается оказание юридической помощи гражданам и организациям. Согласно статье 1 Закона адвокатура в СССР содействует охране прав и законных интересов граждан и организаций, осуществлению правосудия, соблюдению и укреплению социалистической законности, воспитанию граждан в духе точного и неуклонного исполнения советских законов, бережного отношения к народному добру, соблюдения дисциплины труда, уважения к правам, чести и достоинству других лиц, к правилам социалистического общежития. Организационной формой адвокатуры становятся коллегии адвокатов, формируемые по территориальному принципу.

Так завершились все дискуссии относительно необходимости и допустимости существования в советском государстве этого института. Однако в те годы восстановление независимой адвокатуры в полной форме было невозможно. Организационное руководство адвокатурой осуществляло Министерство юстиции (статья 3 Закона и др.).

---

[521] Акт был опубликован только в 1991 году, ранее являлся закрытым: Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР, 1991, № 10

[522] ВВС СССР, 1979, № 49, ст., 844

[523] ВВС СССР, 1979, №49, ст. 846

Союзная законодательная база в рассматриваемом аспекте была завершена с принятием Закона СССР «О внесении изменений и дополнений в Положение о военных трибуналах» от 25 июня 1980 года, который утвердил обновленную редакцию Положения[524].

Союзное законодательство незамедлительно воспроизводится республиканским. Так Закон РСФСР «О судоустройстве РСФСР» принимается уже 8 июля 1981 года[525]. Поскольку данный акт (с многочисленными изменениями и дополнениями – не менее 12 раз) действует до настоящего времени и составляет основу правового регулирования организации и деятельности современных судов общей юрисдикции, в настоящей статье он не рассматривается. (Заметим лишь, что в основном он сохранил уже неоднократно описанную выше трехзвенную структуру: районный (городской) народный суд, областной и приравненный к нему суд и Верховный Суд РСФСР.) К этому периоду единообразие республиканского законодательства, его «клоновость» по отношению к союзному стали абсолютной аксиомой, в российском Законе были повторены все принципы советского правосудия и соответствующие подходы.

В том же 1981 году в РСФСР принимаются законы «О выборах районных (городских) народных судов»[526] и «О порядке отзыва народных судей и народных заседателей районных (городских) народных судов»[527]. А в 1982 году − серия актов относительно организации выборов народных судей и заседателей[528].

В период с середины 60-х до конца 80-х годов, естественно, не стояло на месте материальное и процессуальное законодательство, однако его развитие шло в направлении, определенном названными выше кодексами, без концептуальных изменений.

Последний период в развитии советского правосудия охватывает всего несколько лет. Он начинается с Апрельского 1985 года Пленума ЦК КПСС[529], (начало перестройки), набирает силу благодаря решениям XIX партийной конференции (1988) и завершается с падением советского строя, фактически уже в 1990 году, с принятием Россией Декларации «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики», формально − в 1991 году с распадом СССР.

Законом СССР от 1 декабря 1988 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» статьи 152, 153 и 155 Конституции излагаются в новой редакции. Отныне все судьи, в том числе судьи военных трибуналов, избираются соответствующими советами народных депутатов, так же избираются и народные заседатели – на собраниях граждан по месту жительства или работы либо собраниями военнослужащих, открытым голосованием. Народные заседатели вышестоящих судов избираются соответствующими советами народных депутатов. Сроки полномочий, о чем выше уже было сказано, увеличиваются до 5 (народные заседатели) и 10 лет (профессиональные судьи). Существенно сокращаются властные полномочия Верховного Суда СССР, за ним фактически остается только функция судебного надзора. И, наконец, усиливаются гарантии независимости судей и народных заседателей, формулируется представление об их неприкосновенности и о необходимости урегулирования вопросов независимости и неприкосновенности – законом.

---

[524] ВВС СССР, 1980, № 27, ст. 546

[525] Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1981, № 28, ст. 976

[526] Там же, 1981, №28, ст. 977

[527] Там же, 1981, №28, ст.978

[528] См, например, Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 26 марта 1982 года «О порядке хранения избирательных документов по выборам районных (городских) народных судов РСФСР». Там же. 1982, №13, ст. 396

[529] Эта партийная конференция – поворотный момент в жизни советского государства. Именно с нее фактически и начинается «перестройка». Среди прочих ею принимается и резолюция «О правовой реформе», предопределившая внесение изменений в Конституцию СССР в части видоизменения не только механизма законодательной части советского государства, но и судебной.

Такой закон принимается 4 августа 1989 года – Закон СССР «О статусе судей в СССР»[530], – это оказался первый и последний союзный закон, посвященный правовому статусу судей и народных заседателей.

Согласно статье 1 судьями и народными заседателями могли быть граждане СССР, избранные в установленном законом порядке в Верховный Суд СССР, Верховные Суды союзных республик, Верховные Суды автономных республик, краевые, областные, городские суды, суды автономных областей, суды автономных округов, районные (городские) народные суды, а также военные трибуналы в Вооруженных Силах СССР. Народным судьей мог быть гражданин, достигший ко дню выборов 25 лет, имеющий высшее юридическое образование, стаж работы по юридической специальности не менее 2 лет и сдавший квалификационный экзамен, а судьей вышестоящего суда − гражданин СССР, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической специальности не менее 5 лет, в том числе, как правило, не менее 2 лет в качестве судьи. Судьей военного трибунала мог быть избран гражданин, достигший ко дню выборов 25 лет, состоящий на действительной военной службе, имеющий высшее юридическое образование и воинское звание офицерского состава. Лицо, впервые избираемое судьей военного трибунала, должно было сдать квалификационный экзамен. Народным заседателем мог быть избран гражданин СССР, достигший ко дню выборов 25 лет, а народным заседателем военного трибунала − гражданин СССР, состоящий на действительной военной службе (статья 8).

Независимость судей и народных заседателей гарантировалась статьей 3 Закона и обеспечивалась установленными законом порядком их избрания и освобождения, неприкосновенностью судей и народных заседателей, строгой юридической процедурой осуществления правосудия, тайной совещания судей при вынесении решений и запрещением требовать ее разглашения, ответственностью за неуважение к суду или вмешательство в разрешение конкретных дел, созданием необходимых организационно-технических условий для деятельности судов, а также материальным и социальным обеспечением судей[531], соответствующим их высокому статусу.

Вместе с тем, согласно статье 1, судьи и народные заседатели были ответственны перед избравшими их органами или избирателями и отчитываются перед ними.

Проявление неуважения к суду со стороны участвующих в деле лиц или граждан, присутствующих в судебном заседании, а равно совершение кем бы то ни было действий, свидетельствующих о явном пренебрежении к суду, влекло ответственность в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик. Вмешательство в деятельность судей и народных заседателей по осуществлению правосудия запрещалось. Воздействие в какой бы то ни было форме на судей или народных заседателей с целью воспрепятствовать всестороннему, полному и объективному рассмотрению конкретного дела либо добиться вынесения незаконного судебного решения влекло уголовную ответственность в соответствии с законодательством Союза ССР и союзных республик.

Средства массовой информации были не вправе предрешать в своих сообщениях результаты судебного разбирательства по конкретному делу или иным образом воздействовать на суд до вступления решения или приговора в законную силу.

Неприкосновенность судей и народных заседателей означала, что судья, а также народный заседатель при исполнении им обязанностей в суде не может быть привлечен к уголовной ответственности или арестован без согласия соответствующего совета народных депутатов или Верховного Совета.

Уголовное дело в отношении народного судьи или народного заседателя районного (городского) народного суда могло быть возбуждено только прокурором союзной

---

[530] Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР (далее Ведомости СНД и ВС СССР), 1989, № ст. 223

[531] В Законе содержались самостоятельные статьи, посвященные этим аспектам обеспечения независимости.

республики или Генеральным прокурором СССР, а в отношении судей или народных заседателей других судов союзных республик и судов Союза ССР − только Генеральным прокурором СССР. Возбуждение уголовного дела в отношении судей и народных заседателей военных трибуналов допускалось лишь с согласия Президиума Верховного Совета СССР, в отношении народных заседателей районных (городских) народных судов − с согласия президиума вышестоящего Совета народных депутатов, в отношении всех других судей и народных заседателей − с согласия Совета народных депутатов, избравшего их, а в период между сессиями − с согласия президиума соответствующего Совета.

Уголовные дела в отношении народных судей и народных заседателей районных (городских) народных судов были подсудны только Верховным Судам союзных республик, а в отношении судей и народных заседателей других судов союзных республик и судов Союза ССР − Верховному Суду СССР.

Не допускалось задержание, привод или применение мер административного взыскания в отношении судьи, а также народного заседателя при исполнении им обязанностей в суде.

Раздел III Закона детально регулировал процедуры выборов судей и народных заседателей (включая стадии отбора[532] и собственно избрания).

Раздел IV (к сожалению, практически утерянный в современном российском законодательстве о статусе судей) содержал регламентацию прав и обязанностей судей и народных заседателей. Судья, обладая властными полномочиями, был вправе:

- требовать от должностных лиц и граждан исполнения своих распоряжений, связанных с осуществлением возложенных на него законом 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.

Государственные органы, общественные организации и должностные лица были обязаны выполнять требования и распоряжения судей, связанные с осуществлением судебной деятельности, своевременно отвечать на их представления и запросы.

Народный заседатель, имевший высшее юридическое образование, был вправе замещать народного судью районного (городского) народного суда в случаях его длительного отсутствия.

Судьи и народные заседатели при рассмотрении гражданских, уголовных дел и дел об административных правонарушениях обязаны были 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 и народные заседатели при выполнении своих обязанностей в суде, а также во внеслужебных отношениях должны были избегать всего, что могло бы умалить авторитет социалистического правосудия, достоинство советского судьи или вызвать сомнение в его объективности и беспристрастности.

Народные заседатели обязаны были овладевать правовыми знаниями, готовиться к судебному разбирательству каждого дела, участвовать в работе по предупреждению правонарушений.

---

[532] Согласно статье 9 Закона представление кандидатов в народные судьи районных (городских) народных судов, судьи краевых, областных, городских судов, судов автономных областей, судов автономных округов, Верховных Судов автономных республик производится совместно Министерством юстиции и Верховным Судом союзной республики. Кандидаты в судьи Верховных Судов союзных республик представляются в порядке, установленном законодательством союзных республик, с учетом мнения Верховного Суда СССР и Министерства юстиции СССР.

Но, пожалуй, самыми важными нововведениями стало учреждение конференций судей и квалификационных коллегий судей – прообраз института судейского самоуправления. Согласно статье 14 Закона судьи судов союзной республики, не имеющей областного деления, автономной республики, края, области, города, автономной области, автономного округа ежегодно созывались на конференции.

Конференции судей были вправе и обязаны обсуждать возникшие в судебной практике вопросы применения законодательства, обращаться в Верховный Суд СССР или Верховный Суд союзной республики с предложениями о даче руководящих разъяснений, либо о внесении представлений в порядке законодательной инициативы или о толковании законов.

Квалификационные коллегии судей создавались в целях выдвижения на судебную работу достойных кандидатов и усиления гарантий независимости судей. Они избирались на соответствующих конференциях судей из числа последних. Квалификационные коллегии судей Верховного Суда СССР и Верховных Судов союзных республик избирались из числа членов соответствующих судов пленумами этих судов.

Квалификационные коллегии судей избирались сроком на 5 лет и отчитывались о своей работе перед конференциями судей или пленумами судов, их избравшими.

Квалификационные коллегии судей были вправе:

- оценивать подготовленность к судебной работе каждого кандидата, впервые выдвигаемого в народные судьи, и проводить квалификационный экзамен кандидатов в судьи;
- давать заключения о возможности выдвижения кандидата в народные судьи или в члены вышестоящего суда;
- проводить квалификационную аттестацию судей;
- давать заключение по вопросу об отзыве судьи;
- рассматривать вопрос о дисциплинарной ответственности судьи.

Квалификационные коллегии судей Верховного Суда СССР и Верховных Судов союзных республик, кроме того, рассматривали жалобы на решения нижестоящих квалификационных коллегий по вопросам об отзыве и дисциплинарной ответственности судей, порядку осуществления которых был посвящен раздел VI Закона.

Согласно статье 17 Закона судьи и народные заседатели могли быть досрочно лишены своих полномочий за нарушение социалистической законности или совершение порочащего поступка, несовместимых с их высоким званием, не иначе как по отзыву избравшего их органа либо избирателей, а также в силу состоявшегося о них обвинительного приговора суда, вступившего в законную силу.

К дисциплинарной ответственности судья в соответствии со статьей 18 мог быть привлечен за:

- нарушение законности при рассмотрении судебных дел;
- совершение другого служебного проступка;
- совершение порочащего поступка.

Представление о дисциплинарной ответственности было детализировано в утвержденном Постановлением Верховного Совета СССР от 2 ноября 1989 года Положении о дисциплинарной ответственности судей, отзыве и досрочном освобождении судей и народных заседателей судов Союза ССР[533].

Квалификационная коллегия судей Верховного Суда СССР рассматривала дела о дисциплинарных проступках судей Верховного Суда СССР, а также председателей и заместителей председателей военных трибуналов видов Вооруженных Сил СССР, округов, групп войск, флотов. Квалификационные коллегии судей военных трибуналов видов Вооруженных Сил СССР, округов, групп войск, флотов − вопросы о дисциплинарной ответственности судей военных трибуналов армий, флотилий, корпусов,

[533] Ведомости СНД и ВС СССР, 1989, № 22, ст. 423

соединений и гарнизонов, а также членов военных трибуналов видов Вооруженных Сил СССР, округов, групп войск, флотов.

Право возбуждения дисциплинарного производства принадлежало:

- Председателю Верховного Суда СССР − в отношении судей Верховного Суда СССР;
- Председателю Верховного Суда СССР, Министру юстиции СССР (имело ограничения), председателю Военной коллегии Верховного Суда СССР, начальнику Управления военных трибуналов Министерства юстиции СССР (имело ограничения) − в отношении судей всех военных трибуналов;
- председателям военных трибуналов видов Вооруженных Сил СССР, округов, групп войск, флотов − в отношении судей соответствующих военных трибуналов, а также судей военных трибуналов армий, флотилий, корпусов, соединений и гарнизонов.

Судья мог быть подвергнут дисциплинарному взысканию не позднее 1 месяца со дня обнаружения проступка, не считая времени служебной проверки или отсутствия судьи на работе по уважительной причине, но не позднее 1 года со дня его совершения.

До направления материалов дисциплинарного производства в квалификационную коллегию с ними должен был быть ознакомлен судья, в отношении которого оно было возбуждено. При этом судья был вправе представить дополнительные объяснения либо заявить ходатайство о проведении дополнительной проверки.

До начала рассмотрения дела квалификационной коллегией при необходимости могла быть произведена дополнительная проверка оснований привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, которую председатель коллегии поручал одному из членов коллегии.

Дисциплинарное дело должно было быть рассмотрено не позднее чем в месячный срок со дня его поступления в квалификационную коллегию.

Участие судьи, привлекаемого к дисциплинарной ответственности, являлось обязательным. В рассмотрении дела вправе были принимать участие другие судьи, а также должностное лицо, возбудившее дисциплинарное производство, либо его представитель.

Коллегия вправе была налагать следующие дисциплинарные взыскания:

- замечание;
- выговор;
- строгий выговор, а также была вправе:

  прекратить дисциплинарное производство ввиду необоснованности привлечения судьи к дисциплинарной ответственности, или пропуска сроков привлечения к дисциплинарной ответственности, или нецелесообразности наложения дисциплинарного взыскания, если сочла бы возможным ограничиться лишь рассмотрением материалов производства в заседании.

Естественно, решение коллегии направлялось в орган, внесший соответствующее представление, который мог и не согласиться с решением коллегии; в последнем случае он возвращал его в коллегию, и производство возобновлялось.

В случаях, когда коллегия приходила к выводу о необходимости отзыва судьи или возбуждения в отношении него уголовного дела, она обращалась к соответствующим государственным органам.

Решение квалификационной коллегии судей Верховного Суда СССР о наложении дисциплинарного взыскания обжалованию не подлежало и являлось окончательным.

Если в течение года со дня наложения дисциплинарного взыскания судья не подвергался новому дисциплинарному взысканию, он считался не подвергавшимся дисциплинарному взысканию.

Современному юристу, интересующемуся проблемами организации и деятельности судебной власти, очевидно, что в основе российского Закона «О статусе судей в

Российской Федерации», принятого уже после распада Союза и поэтому в настоящей статье не рассматриваемого, лежит союзное законодательство последних лет, ряд конструкций которого выглядят более логичными и продуманными, нежели современного.

Постановлением Верховного Совета СССР от 2 ноября 1989 года[534] были утверждены квалификационные классы судей и порядок их присвоения (президиумами соответствующих советов[535]), тогда же было утверждено и Положение о квалификационной аттестации судей[536].

Однако вернемся к последнему этапу в развитии советского правосудия. 13 ноября 1989 года принимаются «Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о судоустройстве»[537]. «Основами» в очередной раз закрепляется status quo судебной организации и ее состав: в СССР действуют суды Союза ССР (Верховный Суд СССР и военные трибуналы) и суды союзных республик (верховный суд союзной республики, Верховные Суды автономных республик, краевые, областные, городские суды, суды автономных областей, суды автономных округов, районные (городские) народные суды – статья 23). Вместе с тем допускается, что законодательством союзных республик может быть предусмотрено создание составов судов, специализированных для рассмотрения отдельных категорий дел (о несовершеннолетних, семейных и других). Кроме того, Закон содержал еще одну новеллу институционального характера: он учреждал новую категорию судей − по административному[538] и исполнительному производству, состоящих при районных (городских) народных судах.

Существенные изменения касались не структуры, а концептуального подхода к пониманию места и роли советского суда, его задачам: отныне осуществляя правосудие, суд в СССР призван охранять от всяких посягательств закрепленный в Конституции СССР, конституциях союзных и конституциях автономных республик общественный строй СССР, его политическую и экономическую системы; социально-экономические, политические и личные права и свободы граждан, провозглашенные и гарантируемые Конституцией СССР, конституциями союзных республик, конституциями автономных республик и советскими законами; права и законные интересы предприятий, учреждений, организаций. Вся деятельность суда должна быть направлена на всемерное укрепление социалистического правового государства, законности и правопорядка, утверждение принципа социальной справедливости, обеспечение демократизации и дальнейшего развития самоуправления народа, предупреждение правонарушений, воспитание граждан в духе точного и неуклонного исполнения Конституции СССР, конституций союзных республик, конституций автономных республик и советских законов, уважения к правам, чести и достоинству граждан, к правилам социалистического общежития (статья 3).

Этот подход отразился и в системе принципов, где наряду с уже устоявшимися появляются новые. Так, статья 7 провозглашает право граждан на судебную защиту от неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, а

---

[534] Ведомости СНД и ВС СССР, 1989, № 22, ст. 424

[535] Опять-таки заметим, что такой порядок представляется более правильном, чем существующий сегодня. В современной терминологии речь идет о специальных государственных званиях (чинах, рангах, классах) и именно государственный орган, а не орган судейского сообщества должен осуществлять их присвоение.

[536] Ведомости СНД и ВС СССР, 1989 , № 22, ст. 422

[537] Ведомости СНД и ВС СССР, 1989, № 23, ст. 441

[538] КоАП в РСФСР был принят в 1984 году, с его принятием окончательно оформилась в качестве самостоятельного направления науки административного права административная деликтология, наука об административном правонарушении и административной ответственности. До этого момента нормы об административной ответственности были рассеяны по различным актам, в том числе и в некоторых из приведенных выше. Кодификация несомненно способствовала большей защищенности граждан от произвола административных органов и их должностных лиц. Вместе с тем, и после принятия КоАП нормы об административной ответственности появлялись, к сожалению, и в иных актах, что составляло и составляет (поскольку несмотря на новый КоАП проблема сохранилась) большую проблему, как для судей, так и для граждан.

также от любых посягательств на честь и достоинство, жизнь и здоровье, на личную свободу и имущество, иные права и свободы, предусмотренные Конституцией СССР, конституциями союзных республик, конституциями автономных республик и советскими законами. Иной порядок защиты прав и законных интересов граждан может быть установлен только законами Союза ССР и союзных республик. Усиливаются гарантии защиты и т.д.

Организационное обеспечение деятельности судов по-прежнему остается за Министерством юстиции СССР и министерствами юстиции союзных, автономных республик, управлениями (отделами) юстиции исполнительных комитетов краевых, областных, городских Советов народных депутатов при строгом соблюдении принципа независимости судей и подчинения их только закону. Министерство юстиции СССР и его органы разрабатывают и вносят в соответствующие Советы народных депутатов предложения по вопросам организации судов союзных республик и военных трибуналов, проведения выборов судей и народных заседателей; осуществляют подбор и подготовку кандидатов в судьи, повышение квалификации кадров судов; организуют работу по материально-техническому обеспечению судов и созданию надлежащих условий для их деятельности, ведению судебной статистики, исполнению судебных решений; разрабатывают и осуществляют меры, направленные на укрепление независимости судей. Министр юстиции СССР, кроме того, был наделен правом вносить в Пленум Верховного Суда СССР предложения по вопросам применения законодательства.

Также в 1989 году принимается Закон СССР «О конституционном надзоре в СССР»[539], которым в какой-то степени возрождаются соответствующие функции принадлежавшие в 20−30-х годах Верховному Суду СССР. Конституционный надзор в СССР был учрежден в целях обеспечения соответствия актов государственных органов и общественных организаций Конституции СССР, конституциям союзных и автономных республик, охраны конституционных прав и свобод личности, прав народов СССР, демократических основ советского общества; надзор должен осуществляться Комитетом конституционного надзора СССР и органами конституционного надзора союзных и автономных республик.

Комитет конституционного надзора СССР рассматривал вопросы о соответствии Конституции СССР:

- проектов законов СССР и иных актов, внесенных на рассмотрение Съезда народных депутатов СССР;
- законов СССР и иных актов, принятых Съездом народных депутатов СССР;
- конституций союзных республик.

Комитет конституционного надзора СССР осуществлял надзор за соответствием Конституции СССР и законам СССР, принятым Съездом народных депутатов СССР:

- законов СССР и иных актов, принятых Верховным Советом СССР;
- постановлений Совета Союза и Совета Национальностей;
- проектов актов, внесенных на рассмотрение этих органов.

Комитет конституционного надзора СССР осуществлял надзор за соответствием Конституции СССР и законам СССР, принятым Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР:

- указов и постановлений Президиума Верховного Совета СССР;
- распоряжений Председателя Верховного Совета СССР;
- законов союзных республик;
- постановлений и распоряжений Совета Министров СССР;
- международных договорных и иных обязательств СССР и союзных республик, представленных на ратификацию или утверждение;
- руководящих разъяснений Пленума Верховного Суда СССР;

[539] Ведомости СНД и ВС СССР, 1989, № 29, ст. 572

- актов Генерального прокурора СССР и Главного государственного арбитра СССР, имеющих нормативный характер, а также нормативных правовых актов других государственных органов и общественных организаций, в отношении которых в соответствии с Конституцией СССР не осуществляется прокурорский надзор.

Надзорные функции Комитета конституционного надзора СССР не распространялись на приговоры и иные решения судов, решения органов расследования, прокуратуры, государственного арбитража по гражданским, уголовным, административным, арбитражным делам (статья 11).

Порядок принятия вопросов к производству Комитетом конституционного надзора, равно как и юридическая сила его решений, существенно отличается от действующего сегодня в Конституционном Суде Российской Федерации.

Комитет конституционного надзора принимал вопрос к рассмотрению:

- по поручению Съезда народных депутатов СССР − в отношении проектов законов СССР и иных актов, внесенных на рассмотрение Съезда народных депутатов СССР;
- по предложениям не менее 1/5 народных депутатов СССР, Председателя Верховного Совета СССР, высших органов государственной власти союзных республик − в отношении законов СССР и иных актов, принятых Съездом народных депутатов СССР;
- по поручению Съезда народных депутатов СССР, по предложениям Верховного Совета СССР, Президиума Верховного Совета СССР, высших органов государственной власти союзных республик − в отношении конституций и законов союзных республик;
- по поручению Съезда народных депутатов СССР, по предложениям не менее 1/5 членов Верховного Совета СССР, Председателя Верховного Совета СССР, высших органов государственной власти союзных республик − в отношении законов СССР и иных актов, принятых Верховным Советом СССР, постановлений Совета Союза и Совета Национальностей, а также проектов актов, внесенных на рассмотрение этих органов; постановлений и распоряжений Совета Министров СССР; международных договорных и иных обязательств СССР и союзных республик;
- по поручению Съезда народных депутатов СССР, по предложениям Верховного Совета СССР, его палат, Президиума Верховного Совета СССР, Председателя Верховного Совета СССР, постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета СССР, Совета Министров СССР, высших органов государственной власти союзных республик, Комитета народного контроля СССР, Верховного Суда СССР, Генерального прокурора СССР, Главного государственного арбитра СССР, общесоюзных органов общественных организаций и Академии наук СССР − в отношении нормативных правовых актов других государственных органов и общественных организаций.

Кроме того, Комитет конституционного надзора СССР был вправе рассмотреть по собственной инициативе вопросы о соответствии Конституции СССР и законам СССР актов высших органов государственной власти и управления СССР, других органов, образуемых или избираемых Съездом народных депутатов СССР и Верховным Советом СССР.

Комитет конституционного надзора СССР был вправе отклонить как не соответствующие его компетенции отдельные поручения, предложения и обращения.

Решения и заключения Комитета конституционного надзора не имели прямого действия, за исключением констатации факта нарушения прав человека, не

нулифицировали акт. Соответствующий орган должен был сам изменить или отменить его.

Члены Комитета конституционного надзора СССР избирались сроком на 10 лет Съездом народных депутатов СССР. Была также установлена процедура ротации, каждые 5 лет.

Таким образом, даже в самый последний период своего существования советская власть не допускала существования конституционного судебного и административного судебного контроля над собой.

В 1991 году принимается еще несколько законов: «О высшем Арбитражном Суде СССР»[540], которым государственный арбитраж, по сути, преобразуется в хозяйственный суд; «О порядке разрешения хозяйственных споров Высшим Арбитражным Судом СССР»[541], представляющий собой несколько упрощенный и сокращенный процессуальный кодекс.

Все эти политические и институциональные изменения влияют и на развитие материального и процессуального права, из которого постепенно (очень постепенно!) уходят чисто советские подходы и конструкции и в которые так же медленно проникает новое понимание права и государства, их роли и места в обществе, формах и функциях. Напомним, что процессуальные кодексы 60-х годов, равно как и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях, хотя и будут подвергаться многочисленным изменениям и дополнениям, просуществуют до начала XXI века.

Некоторые выводы. В основе советского правосудия лежит ленинское учение о суде и правосудии. Основными элементами советских представлений являются следующие.

Первое. Советский суд – народный суд, т.е. суд всего народа, поэтому какие-либо ограничения участия народа в процедуре формирования суда, прекращения полномочий суда и собственно осуществления правосудия недопустимы. Как следствие: 1) судьи судов всех уровней избираются (за исключением военных и т.п.), как непосредственно народом, так и его представителями – Советами; 2) суд и судьи подотчетны народу – населению конкретной территории или органу, их избравших; 3) судьи сменяемы, они избираются на конкретный срок и могут быть отозваны соответственно народом или органом, их избравшими; 4) долгое время отсутствуют представления о профессиональных требованиях, предъявляемых к кандидатам на должности судей, равно как и институт дисциплинарной ответственности (он компенсирован частыми перевыборами и отзывом судей).

Второе. Руководящей и направляющей силой советского государства, наиболее просвещенной частью народа является партия. Поскольку судьи призваны оценивать содеянное другими лицами, судьями могут быть только лучшие представители народа, а именно члены партии или иные лица, лояльные партии и государству. Так же как и в других органах советского государства, в судах действуют партийные и комсомольские организации, которым судьи, в свою очередь, подотчетны как члены партии или комсомола. Таким образом, идея независимости судей и судов на первых этапах вообще не признается, на последующих − признается формально. Также это приводит к отсутствию профессиональных объединений судей и судейского самоуправления.

Третье. Советский суд призван реализовывать политику советского государства наравне с другими органами государства, хотя и в специфической форме. Как следствие, имеет место следующее: 1) допущение «революционной совести» в качестве критерия правосудия в первые годы советской власти; 2) допущение вынесения за пределы

[540] Ведомости СНД и ВС СССР, 1991, №23, ст. 651
[541] Ведомости СНД и ВС СССР, 1991, № 23, ст. 652

ординарной или обычной процедуры наиболее важных или политических дел путем формирования институтов специальных (революционных, военных, особых и т.п.) судов, которые, по сути, являлись политическими судами; 3) недопущение судебного контроля в сферу деятельности самого советского государства путем ограничения компетенции (предметной подсудности) судов в целом (запрет на обжалование соответствующих действий и актов в суде), в том числе за счет передачи отдельных категорий дел (трудовых, внутрипартийных, связанных с трудовой деятельностью, избирательных, дел репрессированных лиц и т.п.) несудебным органам.

Четвертое. Организационную целостность советского государства обеспечивал основной принцип его структуры − демократический централизм. Этот же принцип лежит в основе построения советской судебной системы. Как следствие, в организации судебной системы проявляются общие для советского государства принципы построения управленческой структуры (как государственной, так и партийной): 1) совпадение границ судебных территорий с границами административных единиц; 2) формирование особых судебных инстанций − кассационной и надзорной, деятельность которых направлена не столько на устранение возможных и теоретически допустимых судебных ошибок, сколько на обеспечение абсолютного единства судебной практики, понимаемого как проведение единой судебной политики советского государства; наделение этих инстанций правом давать обязательные для нижестоящих судов указания; 3) формирование смешанных по своему составу судов, в каждом из которых (кроме народного) существует суд первой, второй и третьей инстанции, что позволяет обеспечивать дополнительный контроль за рассмотрением наиболее важных дел.

Таким образом, к числу итогов развития советской судебной системы можно отнести отмену всех цензов, кроме профессионального и возрастного, а также «ценза лояльности власти», применительно к участию в отправлении правосудия; наличие разветвленного законодательства о суде и судьях; формирование жестко централизованной, хорошо управляемой системы правосудия, обеспечивавшей в течение долгого времени необходимые государству результаты, ориентацию судейского корпуса при вынесении судебных постановлений на решения партии и государства, а также формирование устойчивых стереотипов о правильности и обоснованности именно советской организационной модели − как единственно возможной в условиях России. К сожалению, до сих пор можно услышать как от юристов (ученых и практиков), так и от отнюдь не прокоммунистически настроенных политиков мнения о том, что тотальное возрождение дисциплинарной ответственности необходимо, что судьи должны давать отчет о своей деятельности, что правильнее назначать/избирать федеральных судей законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации и муниципальными образованиями или населением, что… раньше был порядок. Увы…[G.S.6]