
ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Б.В. Сангаджиев

Кафедра конституционного и муниципального права
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье показано, что при проведении административной реформы сильная и самостоятельная судебная власть служит важнейшей гарантией формирования правового государства, поскольку она не только сдерживает и уравнивает другие ветви государственной власти, но и является гарантом соблюдения ими прав и свобод человека и гражданина, защищает свободу личности в правовом споре человека с государством.

Ключевые слова: самостоятельная судебная власть, защита прав человека, конфликты с представителями исполнительной власти, независимость судьи.

Необходимость проведения реформы судебной власти обусловлена тем, что суды, прокуратура, органы дознания и предварительного следствия все более обнаруживают несостоятельность своих общих усилий по охране законности и правопорядка. В подтверждение сказанного в концепции судебной реформы приводятся данные, характеризующие рост преступности в стране и слабую эффективность деятельности правоохранительных органов, в том числе судов, по борьбе с ней [5].

Особенно остро в рамках концепции судебной реформы стоит вопрос доверия к судам. Так, профессор И.Л. Петрухин [6. С. 10], один из авторов концепции, пишет, что в массовом порядке нарушаются сроки рассмотрения дел, образуются очереди из гражданских и уголовных дел, особенно в областных и краевых судах. Более четверти дел рассматриваются с нарушением установленных законом сроков, нередко судебные заседания начинаются с опозданием, слушание дел неоднократно откладывается. Бывают случаи, когда судьи грубят участникам процесса.

К сожалению, негативное отношение граждан к судьям сохраняется и сейчас. В сентябре 2007 г. Фонд «Общественное мнение» провел исследование, посвященное деятельности российских судов. В результате выяснилось, что большинство россиян не доверяют российским судам. Отрицательных оценок было дано почти вдвое больше, чем положительных (42 против 23%). По мнению опрошенных (71%), большинство российских судей берут взятки (только 13% считают большинство судей честными и неподкупными). Половина сограждан убеждены, что суды часто выносят несправедливые приговоры, и лишь каждый пятый считает, что такие приговоры выносятся редко [12].

Недоверие граждан к судебной системе является основной причиной их жалоб. Так, в высшую квалификационную коллегия судей поступило жалоб (обращений) граждан на действия судей: в 2000 г. — 5463; в 2001 г. — 5850; в 2002 г. — 6993; в 2003 г. — 7870; в 2004 г. — 9123; в 2005 г. — 9876; в 2006 г. — 9109; в 2007 г. — 8341 (по состоянию на 1 сентября 2007 г.) [11].

Увеличивается число поданных гражданами России жалоб в Европейский Суд по правам человека, что также свидетельствует о неблагополучии в системе отечественного правосудия. В 2004 г. Уполномоченный Российской Федерации при Европейском Суде по правам человека направил на заключение в Генеральную прокуратуру России копии 49 жалоб граждан, адресованных названному Суду. В основном это жалобы на неудовлетворительное разрешение дел в судах Российской Федерации, на возникающие сложности в их обжаловании, нарушение сроков и процедур судебного разбирательства, на качество исполнения судебных решений.

Уровень доверия российского населения органам прокуратуры и милиции также остается сравнительно низким. Причина подобных проблем судебной реформы, на наш взгляд, кроется в концепции судебной реформы в России. При всей значимости и своевременности концепция не лишена отдельных спорных моментов, на которые стоит обратить пристальное внимание с целью признания их обоснованными. Так, по мнению авторов концепции, «целью уголовной юстиции, является не борьба с преступностью, а защита общества от преступлений путем реализации уголовного закона, защиты прав и законных интересов граждан, попавших в сферу юстиции».

Термин «борьба с преступностью» содержится в ст. 114 Конституции РФ, гласящей, что Правительство Российской Федерации осуществляет меры по борьбе с преступностью, в ст. 2 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», указывающей, что прокуратура России осуществляет координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, и в международных правовых актах.

Выдвигая предложения о верховенстве суда в правоохранительной деятельности, о необходимости обеспечения независимости судей, повышения их материального благосостояния, авторы концепции судебной реформы необоснованно пытаются сузить обязанности суда по охране законности и правопорядка, высказываются против принципа ответственности судей за принимаемые решения. По их мнению, суд должен быть освобожден от любых рудиментов функции уголовного преследования, карательных функций.

Полагаем, что с подобным утверждением трудно согласиться, поскольку оно не согласуется ни с международными правовыми актами, ни с нормами действующей Конституции России. В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Суды же России, согласно ст. 10 и 11 Конституции, являются одной из ветвей государственной власти, которая обязана защищать права и свободы граждан. Статья 11 Всеобщей декларации прав

человека и ст. 49 Конституции Российской Федерации гласят, что только в суде виновность каждого обвиняемого в совершении преступления может быть доказана и установлена вступившим в законную силу приговором.

В соответствии с уголовно-процессуальным законодательством только суд вправе назначить меру наказания за совершенное преступление, т.е. покарать преступника.

В действительности суды невозможно защитить от ответственности за нерешенные государством и обществом проблемы укрепления правопорядка потому, что они наряду с Президентом РФ, Федеральным Собранием и Правительством Российской Федерации осуществляют в России государственную власть. Концепция в своем содержании не отвечает и на вопрос о том, что будет, если не суд будет определять уголовное наказание, карать виновного за совершенное преступление, если не суд вместе с другими правоохранительными органами будет отвечать за соблюдение законности и состояние преступности в стране.

Очевидно, что на судебном корпусе лежит особая ответственность за судьбу страны в сложных условиях одновременного проведения экономической, административной и политической реформ. От эффективной работы судов зависит конституционная стабильность российского общества. В настоящее время многие правовые постулаты и принципы подвергаются пересмотру и переоценке перед лицом глобальных вызовов и угроз, суд призван усилить защиту гражданских, социально-экономических и политических прав и обеспечить возможность обществу развиваться дальше в рамках правового поля. Состояние правосудия надо оценивать в зависимости от его способности решать указанную задачу [3. С. 12].

По мнению авторов Концепции, принцип ответственности судей за собственные решения играет, скорее, негативную роль (кроме случаев грубой небрежности и преступного умысла).

Принцип безответственности за принимаемые решения распространяется авторами концепции и на суд присяжных, которые решают, по существу, самый сложный и главный вопрос — о виновности. «Присяжные не несут ответственности за свой вердикт, не объясняют его и наделены правом безмотивного оправдания», — говорится в концепции. Таким образом, авторы концепции предлагают превратить принцип независимости судебной власти в личную независимость и безответственность судей, что открывает перспективы для халатности и служебных злоупотреблений.

В этой связи крайне важно не оставлять без внимания все случаи нарушений в деятельности судов. Более того, там, где вершится правосудие, нарушения недопустимы [10. С. 8].

Ссылаясь на зарубежный опыт, указывая, что за рубежом не более 3–7% дел проходят через суды присяжных, авторы концепции, вопреки указанному опыту, предлагали внедрить в России суд присяжных по делам о преступлениях, грозящих виновному лишением свободы на срок свыше одного года, т.е. по большинству уголовных дел. Почему именно так, каких-либо обоснований не приводится.

Представляется, что при решении вопроса о повсеместном учреждении суда присяжных в Российской Федерации авторам концепции было бы целесообразно более глубоко изучить опыт работы суда присяжных в царской России, других странах, ее достоинства и недостатки, выработать гарантии от неправосудных решений, которые могут быть приняты присяжными заседателями и которые, как показывает практика, они иногда принимают [8. С. 182].

Как известно, в России суд присяжных был введен в результате судебной реформы 1864 г., и почти сразу же отмечалось непомерное количество выносимых им оправдательных приговоров. В качестве причин в печати постоянно указывали невысокий уровень грамотности присяжных заседателей, безответственное отношение к их подбору, несоответствие народного правосознания понятиям и нормам законодательства, значительную подверженность присяжных заседателей общественному мнению. Следствием этого было, например, оправдание в 1873 г. Санкт-Петербургским окружным судом с участием присяжных заседателей Веры Засулич, вина которой в покушении на убийство градоначальника Ф. Трепова была, безусловно, доказана. И она сама ее не отрицала.

Число дел, рассматриваемых судом присяжных, все время снижалось. После Октябрьской революции суды присяжных в России были ликвидированы и вновь появились в 1993 г.

Полагаем, что при рассмотрении дела судом присяжных виновность подсудимого, квалификацию его действий должен определять специалист — профессиональный судья, а назначение меры наказания следовало бы поручить присяжным заседателям. Им каждое дело в новинку, и они больше, чем профессиональный судья, в какой-то мере привыкший не всегда всесторонне продумывать размер наказания, будут учитывать мотивы совершения преступления, личность преступника. С учетом смягчающих и иных обстоятельств присяжные смогут назначить наказание ниже низшего предела соответствующей статьи Уголовного кодекса, применить условное наказание или отсрочить исполнение приговора, вообще освободить от наказания, т.е. практически достичь того же, что они делают сейчас, когда из сострадания, стремления защитить оступившего или по каким-либо иным причинам признают человека невиновным, хотя и понимают, что он совершил преступление.

В ряде случаев для подтверждения выводов авторы концепции приводят выдержки из законодательных актов, но так, что они искажают смысл содержания этих актов. Например, в концепции указывается, что все уголовное судопроизводство подчинено задаче быстрого и полного раскрытия преступлений, изобличения виновных, что суд, стремясь изобличить преступника и привести в движение механизм уголовного преследования, теряет качество объективности, оказывается «в одной упряжке» с прокурором, следователем и органом дознания [9. С. 96].

Вместе с тем задачами уголовного судопроизводства является не только быстрое и полное раскрытие преступлений, изобличение виновных, но и обеспечение правильного применения закона, чтобы каждый совершивший престу-

пление был подвергнут справедливому наказанию и не один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности и осужден.

Делая ссылки на отдельные высказывания, авторы концепции приводят только те слова и тех, кто подкрепляют обоснованность сделанных в концепции выводов, и умалчивают о тех, которые противоречат им.

Авторы концепции, обосновывая свое предложение о необходимости сокращения общенадзорных функций прокуратуры, утверждают, что прокурорский надзор не может охватывать и тысячной доли ведомственных и правоприменительных актов, изданных с нарушением закона. Из каких расчетов сделан этот вывод, кто проводил такие исследования — неизвестно. Характерно, что только в 2006 г. органами прокуратуры выявлено 1 689 781 нарушений законов, в том числе незаконных правовых актов 195 152, каждый четвертый из которых совершался в сфере соблюдения прав и свобод граждан. Из них 179 030 были опротестованы, кроме того, по результатам прокурорских проверок внесено 295 977 представлений, направлены в суд 357 293 иска в защиту прав граждан и государства. По представлениям прокуроров привлечено к дисциплинарной ответственности 83 028 виновных, к административной — 107 535 и против 11 703 человек возбуждены уголовные дела. Приведенные данные свидетельствуют о несостоятельности предложений и выводов авторов концепции о необходимости сокращения в настоящее время общенадзорных функций прокуратуры.

Лишение в настоящее время органов прокуратуры общенадзорных функций приведет к тому, что исполнение законов в Российской Федерации станет фактически бесконтрольным до создания новых надзорных органов, а для этого нужны и время, и значительные материальные затраты, что негативно скажется на принимаемых государством мерах по укреплению вертикали власти и правопорядка в стране [2].

Вызывает удивление то, что авторы концепции, негативно относясь к обвинительным функциям суда, предложили санкционирование судом следственных действий, связанных с возможностью ограничения конституционных прав и свобод граждан, т.е. выполнение тех функций, которые выполняют прокуроры. Трудно понять такую логику трансформации взглядов, ибо в концепции прокуратуру укоряли за обвинительный уклон. В то же время этот уклон предложено превратить в предназначение суда, который, давая санкцию на арест, заключение под стражу и содержание под стражей, невольно связывает себя с обвинительными выводами предварительного следствия.

Приведенные недочеты и изъяны концепции судебной реформы в Российской Федерации свидетельствуют о несостоятельности ряда выводов и предложений данного документа.

К сожалению, Верховный Совет РСФСР своим постановлением от 24 октября 1991 г. придал силу закона названной концепции, представляющей совокупность взглядов и предложений группы юристов, в которой сами авторы называют ее «пробным камнем».

Причем Верховный Совет придал положениям концепции, по существу, силу конституционного закона, предложив учитывать их при подготовке зако-

нов, связанных с судебной реформой, и эти предложения были учтены и учитываются при подготовке ряда законов, в том числе Конституции Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г. В настоящее время нетерпеливые реформаторы с усердием, достойным лучшего применения, призывают срочно реализовать все названные положения, поскольку они законодательно закреплены. Невольно возникает вопрос: если некоторые из этих положений приняты ошибочно нужно ли эту ошибку усугублять? К сожалению, большинство положений Концепции, в том числе недостаточно, на наш взгляд, обоснованных, как правило, реализуются. Например, в УПК РСФСР, действовавшем в России до 1 июля 2002 г., сказано, что уголовное судопроизводство должно способствовать укреплению законности и правопорядка, предупреждению и искоренению преступности (ст. 2 УПК РСФСР), что дознаватель, следователь, прокурор и суд обязаны выявлять причины и условия, способствовавшие совершению преступления, и принимать меры к их устранению (ст. 21 и 212 УПК РСФСР).

В действующем УПК РФ профилактические возможности (обязанности) правосудия усечены, а о предупреждении и искоренении преступлений в нем вообще не упоминается.

В концепции национальной безопасности РФ, в редакции Указа Президента России от 10 января 2000 г. сказано, что в борьбе с преступностью приоритетное значение имеет сформированные системы мер действенной социальной профилактики и воспитания законопослушных граждан, а в числе задач в противодействии криминалу на первое место в концепции поставлены «выявление, устранение и предупреждение причин и условий, порождающих преступность». В документах десятого Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, состоявшегося в 2000 г. в Вене, подчеркивается, что задача предупреждения преступности должна считаться первоочередной на национальном и глобальном уровнях. К сожалению, эта установка остается должным образом не замеченной и не реализованной ни авторами, ни исполнителями судебной реформы.

Вызывает беспокойство сворачивание форм внешнего контроля над правосудием на фоне гипертрофированной юридической неприкосновенности судей и расширением их юрисдикции. Имеется в виду исключение из новых ГПК, УПК и АПК РФ судебного надзора. Это относится и к прокурорскому надзору, призванному выполнять задачи по обеспечению законности в судопроизводстве, который также исключен из ГПК и УПК РФ. А ведь законодательное ограничение полномочий прокурора в судопроизводстве сдерживает процесс обеспечения законности в этой сфере, сворачивание профилактических мер по борьбе с преступностью и иными нарушениями прав человека мешает укреплению правопорядка, побуждает граждан обращаться с жалобами в Европейский Суд по правам человека [1. С. 85, 86].

Сказанное заставляет подумывать над созданием самостоятельной вертикали судебной власти, которая была бы способной обеспечивать механизм судебного контроля. Это следственный судья — судебно-контрольная коллегия в судах

второй инстанции, пенитенциарный судья — уголовно-исполнительная коллегия в судах второй инстанции. Реализация судебного контроля в уголовном судопроизводстве в вышестоящих судебных инстанциях может осуществляться и в тех случаях, когда производство по уголовному делу еще не прошло традиционные этапы (стадии). Все это говорит об оптимизации судебной защиты прав и свобод граждан в уголовном судопроизводстве.

Вызывает серьезные сомнения в обоснованности и даже в конституционности само постановление Верховного Совета Российской Федерации от 24 октября 1991 г., придавшее силу закона рассматриваемой Концепции судебной реформы.

Во-первых, проект концепции разрабатывался без участия научных и практических коллективов Генпрокуратуры, МВД, ФСБ и других структур. Никаких расчетов по материальному (финансовому) обеспечению реализации намеченных в концепции мероприятий не было. Заключение Правительства Российской Федерации по данному вопросу не имелось. 21 октября 1991 г. данный документ объемом в 100 печатных страниц Президентом РСФСР был направлен в Верховный Совет, а 24 октября того же года принят. Безусловно, за несколько дней он не мог быть детально изучен во всех комитетах и комиссиях Верховного Совета РСФСР и пройти другие сложные процедуры, т.е. был принят в спешке, без необходимой проработки.

Во-вторых, Верховный Совет превысил свои полномочия, придав положениям «Концепции судебной реформы РСФСР» силу конституционного закона.

В-третьих, Верховный Совет своим постановлением одобрил ряд положений Концепции, не соответствовавших действовавшей в то время Конституции России. С соблюдением требований Конституции это мог сделать только Съезд народных депутатов Российской Федерации, внося соответствующие поправки в Конституцию России. Речь идет об изменении содержания конституционного понятия «надзор за исполнением законов», об отказе от конституционного термина «высший» применительно к прокурорскому надзору, о введении мировых судей, присяжных заседателей, о несменяемости судей и об упразднении института отзыва судей.

Критически рассматривая концепцию судебной реформы в Российской Федерации, подчеркнем следующее. Судебная реформа в России, безусловно, должна проводиться более активно и целеустремленно. Совершенствование деятельности судов должно проводиться синхронно с мерами по совершенствованию деятельности прокуратуры, милиции и других правоохранительных органов, призванных защищать права и свободы граждан, законные интересы государства и общества, укреплять законность и правопорядок.

Реалии сегодняшней жизни, положение с законностью в стране свидетельствуют о несостоятельности мнения «реформаторов» о необходимости свертывания общенадзорной функции прокуратуры, об отказе от борьбы с преступностью, напротив, они диктуют необходимость усиления правозащитной роли прокуратуры, дальнейшей активизации ее деятельности по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующи-

щих на ее территории, реализацией возложенных на правоохранительные органы задач по борьбе с преступностью.

Конечно, углубление демократических процессов, развитие и совершенствование судебной власти, контроля со стороны государства и гражданского общества потребует дальнейшего реформирования прокуратуры, изменения ее функций. Однако сужение сферы прокурорского надзора допустимо лишь на базе долговременной стабильности обстановки в стране, внедрения в повседневную практику экономической жизни цивилизованных, гарантированных законом рыночных механизмов, появления органов и организаций, способных исполнять функции, возлагаемые сейчас на прокуратуру.

Анализируя ход и развитие административной реформы, необходимо отметить укрепление организационных структур исполнительной власти, что должно способствовать положительным изменениям не только в сфере законности и правопорядка, но и в сфере экономики, социальной жизни.

Среди проведенных преобразований следует отметить новую трехуровневую структуру исполнительной власти на федеральном уровне, в соответствии с которой министерство разрабатывает политику государственного регулирования и осуществляет политику государственного регулирования, осуществляет законотворческую деятельность; федеральные службы реализуют контрольно-надзорные функции, федеральные агентства выполняют обязанность по оказанию государственных услуг.

Существенные изменения произошли в правоохранительной сфере, являющейся частью органов исполнительной власти в административно-политической системе. Созданы новые федеральные службы (исполнения наказаний судебных приставов, регистрационная служба, миграционная служба и др.), реорганизируются ранее действующие. Начато реформирование государственной службы с учетом ее места в реализации задач исполнительной власти России.

В Государственной Думе Федерального Собрания обсуждается проект ФКЗ «О федеральных административных судах». Принятие этого закона послужит материальной основой для планомерного развития правил административного судопроизводства.

Определенным позитивным шагом к созданию стройной системы административно-правового регулирования отношений, связанных с обеспечением личной безопасности, явилось законодательное закрепление прав и обязанностей исполнительной власти, ее органов и должностных лиц по созданию условий защищенности личности от угроз внешнего и внутреннего характера [7. С. 28]. Реализуется проблема реорганизации органов местного самоуправления, призванных наряду с другими задачами решать и задачу повышения эффективности муниципального управления.

Итак, можно констатировать, что судебно-административная реформа в том виде, в каком она сложилась в законодательстве, теории и практике, в основном оправдывает свое назначение, однако нуждается в совершенствовании, дальнейшем развитии путем принятия законодательных решений и создания

достаточной материально-технической базы, а Концепция судебной реформы требует более критического отношения к ней.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Бандуровский Р.В.* Особенности правового статуса Федерального арбитражного суда округа (на примере Федерального арбитражного суда Московского округа): Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2006.
- [2] *Бойков А.Д.* Третья власть в России. 2-е изд. — Курск, 1999.
- [3] *Жуйков В.М.* Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. — М.: Статут, 2006.
- [4] *Кокорев Л.Д.* Судебная реформа: идеи и реальность // Проблемы судебной реформы (юридические записки). — Вып. 1. — Воронеж: ВГУ, 1994.
- [5] *Лебедев В.* Судебная реформа: итоги и перспективы // Российская юстиция. — 2000. — № 11.
- [6] *Петрухин И.Л.* Проблемы судебной власти в современной России // Государство и право. — 2000. — № 8.
- [7] *Праскова С.В.* Теоретические основы гласности правосудия: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2004.
- [8] *Ржевский В.А.* Судебная власть в Российской Федерации: конституционные основы организации и деятельности. — М., 1997.
- [9] Судоустройство и правоохранительные органы в Российской Федерации / Под ред. В.И. Швецова. — М., 1997.
- [10] *Шатовкина Р.В.* Организация и деятельность мировых судей в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2002.
- [11] Сайт Московского городского суда. URL: <http://www.mos-gorsud.ru>
- [12] Сайт Фонда общественного мнения. URL: <http://www.fom.ru>

FEATURES OF ORGANIZATIONAL-LEGAL MAINTENANCE OF ACTIVITY OF FEDERAL COURTS OF THE GENERAL JURISDICTION OF THE RUSSIAN FEDERATION

B. V. Sangadzhiev

The Department of Constitutional and Municipal Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

At carrying out of administrative reform strong and independent judicial authority serves as the major guarantee formation lawful state as it not only constrains and counterbalances other branches of the government, but also is the guarantor observance them of the rights and freedom of the person and the citizen, protects a personal freedom in legal dispute man with the state.

Key words: independent judicial authority, protection of human rights, conflicts to representatives of executive power, independence of the judge.