

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

Учебное пособие

Часть 1



Санкт-Петербург
2024

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)
УНИВЕРСИТЕТА ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ

Учебное пособие

Часть 1

*Под редакцией
доктора юридических наук
профессора О. Н. Коришиновой*

Санкт-Петербург
2024

УДК 34 (075)
ББК 67я73
П68

А в т о р ы

Ольга Николаевна КОРШУНОВА, д-р юрид. наук, профессор — введение, гл. 2, гл. 13 (в соавт.), заключение; Ирина Ивановна ГОЛОВКО, канд. юрид. наук, доцент — гл. 4 (в соавт.); Эльнара Рафисовна ИСЛАМОВА, канд. юрид. наук, доцент — гл. 10; Евгений Львович НИКИТИН, канд. юрид. наук, доцент — гл. 5; Игорь Юрьевич МУРАШКИН, канд. юрид. наук — гл. 4 (в соавт.), гл. 12; Вадим Васильевич ОМЕЛЬЯНОВИЧ, канд. юрид. наук — гл. 8; Геннадий Владимирович ДЫТЧЕНКО — гл. 1, 6; Светлана Игоревна КОРЯЧЕНЦОВА — гл. 3 (в соавт.), гл. 14; Михаил Николаевич КУСТОВ — гл. 11; Анна Юрьевна СЕРГЕЕВА — гл. 3 (в соавт.), гл. 13 (в соавт.); Полина Витальевна ШИРОКОВА — гл. 7, 9.

Под редакцией О. Н. Коршуновой

Р е ц е н з е н т ы

Н. Н. БОРОЗЕНЕЦ, первый заместитель прокурора Ставропольского края, кандидат юридических наук.

Б. Б. БУЛАТОВ, судья Кировского районного суда г. Омска, кандидат юридических наук, доцент.

Правоохранительные органы. Учебное пособие. В 2 ч. Ч. 1 / П68 О. Н. Коршунова, И. И. Головки, Е. Л. Никитин, И. Ю. Мурашкин, Г. В. Дытченко, С. И. Коряченцова, А. Ю. Сергеева ; под ред. О. Н. Коршуновой. — Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2024. — 135, [1] с.

ISBN 978-5-6051509-0-9

В учебном пособии раскрываются вопросы, посвященные системе, структуре, организации и осуществлению деятельности правоохранительных органов Российской Федерации, а также органов, выполняющих правоохранительную функцию в целях защиты прав и свобод человека, законных интересов общества и государства.

Учебное пособие предназначено для обучающихся по программам высшего образования по укрупненной группе специальностей и направлений подготовки 40.00.00 Юриспруденция.

УДК 34 (075)
ББК 67я73

ISBN 978-5-6051509-0-9

© Санкт-Петербургский юридический институт (филиал)
Университета прокуратуры Российской Федерации, 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ	5
ВВЕДЕНИЕ	6
Глава 1. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	8
§ 1. Правоохранительная функция государства	—
§ 2. Понятие правоохранительных органов Российской Федерации	17
§ 3. Система правоохранительных органов Российской Федерации	31
Глава 2. СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	40
§ 1. Понятие судебной власти	—
§ 2. Правовые основы судебной системы Российской Федерации	42
§ 3. Признаки единства судебной системы Российской Федерации	44
§ 4. Основные элементы судебной системы Российской Федерации	46
Глава 3. КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	55
§ 1. Понятие и правовые модели конституционного контроля	—
§ 2. Состав и порядок образования Конституционного Суда Российской Федерации	60
§ 3. Цели, задачи и функции Конституционного Суда Российской Федерации	64
§ 4. Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации	67

§ 5. Организация работы Конституционного Суда Российской Федерации	69
§ 6. Правовая природа решений Конституционного Суда Российской Федерации.....	71
Глава 4. ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. СУДЫ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ И АРБИТРАЖНЫЕ СУДЫ	73
§ 1. Верховный Суд Российской Федерации	—
§ 2. Суды общей юрисдикции	81
§ 3. Арбитражные суды	92
Глава 5. ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	105
§ 1. Основные этапы развития отечественной прокуратуры	—
§ 2. Место прокуратуры в правоохранительной системе Российской Федерации	109
§ 3. Правовое регулирование организации и деятельности органов прокуратуры Российской Федерации	110
§ 4. Цели деятельности прокуратуры Российской Федерации, ее задачи	115
§ 5. Принципы организации и деятельности органов прокуратуры Российской Федерации	119
§ 6. Объекты правоохраны при осуществлении прокурорской деятельности	122
§ 7. Функции прокуратуры Российской Федерации	123
§ 8. Система органов прокуратуры Российской Федерации	126
§ 9. Полномочия органов прокуратуры Российской Федерации и их должностных лиц	130
§ 10. Прокуратура зарубежных государств	134

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

- АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации
- ВАИ — военная автомобильная инспекция
- ГАИ — государственная автомобильная инспекция
- ГК РФ — Гражданский кодекс Российской Федерации
- ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации
- ДТП — дорожно-транспортное происшествие
- ЕИСН — единая информационная система нотариата
- КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации
- КГПП — Комитет глав правоохранительных подразделений Совета руководителей таможенных служб государств — участников СНГ
- КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
- МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации
- Минюст России — Министерство юстиции Российской Федерации
- ОВД — органы внутренних дел Российской Федерации
- ОРД — оперативно-разыскная деятельность
- ОРМ — оперативно-разыскные мероприятия
- ОРО — оперативно-разыскные органы
- Росгвардия — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации
- СВР России — Служба внешней разведки Российской Федерации
- СНГ — Содружество Независимых Государств
- СМИ — средства массовой информации
- ТК ЕАЭС — Таможенный кодекс Евразийского экономического союза
- УИК РФ — Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации
- УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации
- УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
- ФСБ России — Федеральная служба безопасности Российской Федерации
- ФСИН России — Федеральная служба исполнения наказаний
- ФСО России — Федеральная служба охраны Российской Федерации
- ФССП России — Федеральная служба судебных приставов
- ФТС России — Федеральная таможенная служба
- Центризбирком России — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

Правоохранительная функция является одной из основополагающих функций государства и направлена на обеспечение правопорядка и безопасности, укрепление законности, защиту прав и свобод личности, жизненно важных интересов общества и государства. Сущность правоохранительной функции заключается в противодействии преступности и иным правонарушениям. Ее реализация государством осуществляется посредством создания системы специализированных государственных органов, главным предназначением которых является осуществление правоохранительной деятельности по соответствующим направлениям на основании закона и в соответствии с ним. Непрерывное развитие общества в условиях демократического правового государства предполагает необходимость реализации и совершенствования правоохранительной функции высококвалифицированными специалистами, подготовка которых требует получения ими соответствующего уровня знаний о системе, структуре, правовом регулировании, порядке деятельности и полномочиях действующих в Российской Федерации правоохранительных органов и их должностных лиц.

В настоящем учебном пособии на основе устоявшихся теоретических воззрений и современной правоприменительной практики кратко и содержательно представлена информация о правоохранительных органах и органах, осуществляющих различные правоохранительные функции.

В первой части пособия на основе сформулированных подходов к определению понятия и системы правоохранительных органов, а также основных положений организации правоохранительной деятельности государства рассмотрены наиболее актуальные вопросы организации и функционирования судебной власти в Российской Федерации, правовые основы построения и функционирования судебной системы государства. Должное внимание уделено определению роли и места Консти-

туционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, а также судов общей юрисдикции и арбитражных судов в обеспечении успешной деятельности правоохранительной системы, правоохранительных органов государства. Принимая во внимание особую роль органов прокуратуры в осуществлении правоохранительной функции и обеспечении эффективной правоохранительной деятельности иных органов, основные положения, определяющие в целом правоохранительную деятельность прокуратуры Российской Федерации, также нашли отражение в первой части пособия.

Структура учебного пособия разработана на основе результатов обобщения подходов, реализованных в различных учебных дисциплинах, предметом которых являются организация и осуществление правоохранительной деятельности, компетенция правоохранительных органов по обеспечению правопорядка и безопасности, выявлению и расследованию преступлений, а также организация и осуществление деятельности иных органов, содействующих правоохране. С учетом этого во второй части пособия должное внимание уделено рассмотрению правоохранительной функции, реализуемой в сфере выявления, раскрытия и расследования преступлений, осуществления оперативно-разыскной и иной правоохранительной деятельности органами государственной безопасности Российской Федерации, органами внутренних дел Российской Федерации, войсками национальной гвардии Российской Федерации, таможенными органами, органами юстиции и органами Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В этой же части пособия нашли отражение особенности деятельности органов и лиц, которые, не являясь составной частью правоохранительной системы государства, оказывают содействие органам, реализующим правоохранительную функцию. Речь идет об основных положениях, определяющих деятельность адвокатуры и нотариата, а также частную детективную и охранную деятельность.

Глава 1

ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Правоохранительная функция государства

Признание России демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1 Конституции Российской Федерации) создает основу для установления целей такого государства и направленных на их достижение функций. К основным целям государства относятся организация власти и организация управления¹, которые достигаются реализацией общей, системообразующей функции государства, обусловленной его природой и сущностью, выраженных в главном предназначении государства — служить обществу и выступать интегрирующей общество силой, т. е. добиваться мира и согласия в обществе². Указанные цели государства характерны для всех жизненно важных сфер человеческого существования, что предопределяет необходимость осуществления государством различных функций, таких, например, как оборона страны и международное сотрудничество, относимые к внешним функциям, и таких, как политическая, экономическая, социальная, правоохранительная и другие внутренние функции.

Рассматривая правоохранительную функцию государства, следует отметить, что в большинстве доктринальных определений государства имеет место указание на необходимость специального *аппарата принуждения* для охраны существующего порядка либо упоминание о соответствующих *правовых средствах*. Широко распространено понятие государства как *единой организации суверенной политической публичной власти, которая правовыми средствами и с помощью специального аппарата управления и принуждения обеспечивает организацию общественных отношений на определенной территории, взыскивает и уста-*

¹ Рыбаков В. А. Функции государства: системный подход // Вестник Омского университета. Серия «Право». 2017. № 2 (51). С. 14 — 18.

² Морозова Л. А. Теория государства и права : учебник. М., 2004. С. 56.

навливает налоги³. Определенный интерес в контексте учебных дисциплин, изучающих правоохранительные органы, представляет определение государства, данное Э. Геллнером: «Государство — это специализированная и концентрированная сила поддержания порядка. Государство — это институт или ряд институтов, основная задача которых (независимо от всех прочих задач) — охрана порядка. Государство существует там, где специализированные органы поддержания порядка, как, например, полиция и суд, отделились от остальных сфер общественной жизни. Они и есть государство»⁴.

В числе определяющих признаков государства, отличающих его от других организаций общества, М. И. Байтин указывает на специфическую особенность органов, образующих в своей совокупности государственный механизм, которая состоит в *государственно-властном характере их полномочий*, что связано с обязательным юридическим закреплением формирования и деятельности этих органов и основанной на этом *способности издавать правовые акты и охранять их от нарушения*. Таким образом, государство является единственной в политической системе организацией, которая располагает правоохранительными (карательными) органами (суд, прокуратура, милиция, полиция и т. д.), специально призванными стоять на страже законности и правопорядка. Только государство располагает вооруженными силами и органами безопасности, обеспечивающими его оборону, суверенитет, территориальную целостность и безопасность. При этом важнейшим признаком государства, связанным со всеми иными его признаками, является тесная органическая связь государства с правом, представляющим собой экономически и духовно обусловленное нормативное выражение государственной воли общества, государственный регулятор общественных отношений⁵.

Правоохранительная (внутренняя) функция государства, в развернутом виде формулируемая как *триединая функция охраны прав и свобод граждан, всех форм собственности и пра-*

³ Шабуров А. С., Жайкбаев Ж. С. Теория государства и права : учеб. пособие. Курган : Изд-во Курган. гос. ун-та, 2019. С. 374.

⁴ Геллнер Э. Нации и национализм / пер. с англ. Т. В. Бердиковой, М. К. Тюнькиной ; ред. и послесл. И. И. Крупника. М. : Прогресс, 1991.

⁵ Теория государства и права : курс лекций / А. А. Воротников, В. Л. Кулапов, А. Б. Лисютин [и др.] ; под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юристъ, 2004. С. 52.

вопорядка, обусловлена соответствующими конституционными и законодательными установлениями. Также следует учесть, что охрана правопорядка неразрывно связана с обеспечением государственной безопасности.

Охрана прав и свобод граждан является основополагающим направлением правоохранительной функции. Основные гражданские, политические, экономические, социальные и культурные права и свободы человека и гражданина провозглашены во Всеобщей декларации прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) и нашли свое юридическое закрепление в Международном пакте о гражданских и политических правах (принят Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 г.), Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (принят Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН 16 декабря 1966 г.) и Декларации прав и свобод человека и гражданина (Постановление Верховного Совета РСФСР от 22 ноября 1991 г. № 1920-1), что в итоге обусловило закрепление этих прав и свобод в ряде положений Конституции Российской Федерации.

В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации *человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина являются обязанностью государства.* Такая обязанность предполагает создание соответствующего государственно-правового механизма защиты и охраны прав и свобод граждан посредством учреждения специальных государственных органов, которые на законных основаниях наделяются полномочиями осуществлять правоохранительную функцию государства по конкретным направлениям в пределах своей компетенции.

Основные права человека — это прежде всего право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность — неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения (ч. 2 ст. 17 Конституции Российской Федерации).

Каждый имеет *право на жизнь* (ч. 1 ст. 20 Конституции Российской Федерации). Право на жизнь образует первооснову всех других прав и свобод, складывающихся в этой сфере. Оно представляет собой абсолютную ценность мировой цивилизации, ибо все остальные права утрачивают смысл и значение в случае гибели человека. Это фундаментальное право вполне допустимо рассматривать в двух аспектах: во-первых, как право личности на

свободу от любых незаконных посягательств на ее жизнь со стороны государства, его представителей либо частных лиц; во-вторых, как право личности на свободное распоряжение своей жизнью⁶.

В соответствии с ч. 1 ст. 21 Конституции Российской Федерации *достоинство личности* охраняется государством. Ничто не может быть основанием для умаления достоинства личности (ч. 1 ст. 21). Право на достоинство является, по существу, основной целью всех остальных прав человека. Достоинство — это признание обществом социальной ценности, уникальности конкретного человека, значимости каждой личности как частицы человеческого сообщества. В свою очередь, *право на свободу и личную неприкосновенность* предусмотрено ч. 1 ст. 22 Конституции Российской Федерации и означает свободу человека, право самостоятельно определять свои поступки, располагать собой, своим временем. Указанное право складывается из индивидуальной свободы личности располагать собой по своему усмотрению; физической, нравственной и психической неприкосновенности личности. Незаконное лишение свободы квалифицируется в уголовном законодательстве как акт насилия — физического или психического. Однако существуют ситуации, требующие принудительного ограничения свободы или неприкосновенности. Такого рода действия должны основываться на законе⁷.

Конституционные установления, направленные на обеспечение гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина, нашли свое развернутое выражение и конкретизацию в федеральном законодательстве (федеральных конституционных законах и федеральных законах), соответствующих указах Президента Российской Федерации и постановлениях Правительства Российской Федерации.

Следующим структурообразующим направлением правоохранительной функции государства является *охрана всех форм собственности*.

В соответствии со ст. 212 ГК РФ в Российской Федерации признаются частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности. Имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федера-

⁶ Права человека ; учеб. для вузов / Т. А. Васильева, В. А. Карташкин, Н. С. Колесова [и др.] ; отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1999. С. 86.

⁷ Там же.

ции, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. Особенности приобретения и прекращения права собственности на имущество, владения, пользования и распоряжения им в зависимости от того, находится имущество в собственности гражданина или юридического лица, в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования, могут устанавливаться лишь законом. Кроме того, законом определяются виды имущества, которые могут находиться только в государственной или муниципальной собственности.

Важным установлением современного российского законодательства является то, что права всех собственников защищаются равным образом (ч. 4 ст. 212 ГК РФ), что было не всегда. Например, Уголовный кодекс РСФСР 1960 года разделял уголовную ответственность за хищение социалистической собственности (государственного или общественного имущества) и чужого имущества, под которым понималось личное имущество граждан. Так, максимальное наказание за кражу чужого имущества, совершенную в крупных размерах, или организованной группой, или особо опасным рецидивистом, в соответствии с ч. 3 ст. 144 УК РСФСР могло достигать десяти лет лишения свободы с конфискацией имущества. В то же время Законом РСФСР от 25 июля 1962 г. УК РСФСР был дополнен статьей 93.1, в соответствии с которой за хищение государственного или общественного имущества в особо крупных размерах, независимо от способа хищения, было предусмотрено наказание в виде лишения свободы от восьми до пятнадцати лет с конфискацией имущества, со ссылкой или без таковой или смертной казнью с конфискацией имущества.

Охрана всех форм собственности как направление правоохранительной функции является производной от системообразующего направления — охраны прав и свобод граждан, поскольку основана на положениях ст. 34 и 35 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми: каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности; право частной собственности охраняется законом; каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами; никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное от-

чуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения; право наследования гарантируется.

Следующим структурообразующим отраслевым направлением правоохранительной функции государства является **охрана правопорядка**.

Для понимания сущности рассматриваемого направления правоохранительной функции следует обратиться к определению понятия объекта защиты — определению понятия правопорядка.

В соответствии с определением С. С. Алексеева правопорядок — это состояние фактической упорядоченности общественных отношений, выражающих реальное, практическое осуществление требований законности⁸. В соответствии с определением В. В. Лазарева правопорядок следует понимать как состояние упорядоченности общественных отношений, основанных на праве и законности⁹.

Правопорядок — это состояние упорядоченности общественных отношений, основанных на праве и законности, которое выражается в правомерном поведении участников этих отношений. Это непосредственный результат реализации (соблюдения и исполнения) требований норм права.

В учебной литературе выделяют три основных элемента правопорядка:

- 1) право и законность, которые составляют нормативно-правовую основу правопорядка;
- 2) правомерное поведение как содержание правопорядка, фактический результат действия права;
- 3) субъекты права (участники правоотношений), наделенные субъективными правами и юридическими обязанностями.

Правопорядок является следствием функционирования права и законности, юридически оформляет фактически сложившуюся упорядоченность общественных отношений и обеспечивает правомерное поведение его участников¹⁰.

Следует различать понятия «правопорядок» и «общественный порядок».

⁸ Алексеев С. С. Теория права. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Бек, 1994. С. 194.

⁹ Общая теория права и государства : учебник / В. С. Афанасьев, А. Л. Герасимов, В. И. Гойман [и др.] ; под ред. В. В. Лазарева. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Юрист, 2001. 520 с.

¹⁰ Цечоев В. К., Швандерова А. Р. Теория государства и права : учебник. М. : Прометей, 2017. С. 150.

Правопорядок является одной из составных частей общественного порядка. *Общественный порядок* — это такое состояние общественных отношений, которое позволяет большинству членов общества достигать значительной части жизненных притязаний и устремлений на сугубо общественных началах, не прибегая к силе и потенциалу права. Сущность гражданского общества состоит в том, чтобы обслуживать насущные интересы и потребности каждой личности. Для достижения этой цели гражданское общество обладает достаточными ресурсами и механизмами и в значительной степени опирается лишь на регулятивные возможности неюридических социальных норм. В итоге усилиями гражданского общества и его институтов конструируется должный общественный порядок, отражающий интересы как самого общества, так и большинства его членов¹¹.

Таким образом, если порядок основан на соблюдении и исполнении только норм права, то общественный порядок основывается как на соблюдении норм права (действующего законодательства), так и на реализации иных социальных норм — норм морали, обычаев, традиций, ритуалов, т. е. не закрепленных в законе правил поведения в обществе.

Состояние порядка характеризуется уровнем законности в государстве, степенью реализации прав и свобод человека и гражданина, а также исполнением физическими и юридическими лицами и государственными органами соответствующих обязанностей, возложенных на них законом.

Законность является многоаспектным явлением, выраженным как в идее законности, заключающейся в общеобязательности права и всеобщем признании его силы и ценности, исключении произвола и бесправия личности, так и в ряде требований, связанных с принципом законности, — реализации прав и обязанностей субъектами права на основании закона и в соответствии с законом. К основным требованиям законности следует отнести: всеобщность права, выражающуюся в такой развитости законодательства, при которой все общественные отношения, связанные с реализацией субъектами права своих жизненно важных интересов, в достаточной степени урегулированы законом, исключающим любой произвол; верховенство

¹¹ Працко Г. С. Общественный и правовой порядок в жизнедеятельности гражданского общества // *Философия права*. 2018. № 3 (86). С. 33—38.

конституции и закона по отношению ко всем иным нормативным и индивидуальным актам; равенство всех перед законом; наличие социальных и правовых механизмов обеспечения возможности строгого соблюдения и исполнения всеми требований закона; гарантированность правоприменения и неотвратимость наказания правонарушителей; стабильное и эффективное поддержание правопорядка.

Результатом перечисленных требований законности является правопорядок. Поддержание соответствующего режима общественно-политической жизни, под которым понимается законность, обеспечивает надлежащий правопорядок, т. е. определенное фактическое состояние требуемой упорядоченности общественных отношений.

Охрана правопорядка как отраслевое направление правоохранительной функции предполагает также и **обеспечение безопасности**. Категории правопорядка и безопасности различаются по своему социально-правовому содержанию и природе, но близки друг другу и находятся во взаимосвязи. Если правопорядок — это состояние упорядоченности общественных отношений, результат правотворческого и правореализационного процессов, то безопасность есть состояние защищенности личности, общества, государства. Качественное обеспечение безопасности и укрепление правопорядка достигаются посредством эффективной консолидированной работы всех органов публичной власти¹².

Признание и конституционное закрепление основных прав и свобод человека и гражданина, всех форм собственности предполагает создание специального государственно-правового механизма по их охране и защите, поддержанию законности, обеспечению правопорядка и безопасности.

Возникает вопрос — от кого или чего необходимо осуществлять охрану и защиту? Следует понимать, что права и свободы граждан могут быть нарушены. При совершении различных видов противоправных посягательств, которые действующим законодательством подразделяются на *административные правонарушения* и *преступления*, причиняется вред

¹² Безруков А. В. Правопорядок и безопасность: сущность, соотношение и конституционно-правовое измерение // Российский юридический журнал. 2016. № 2. С. 59—67.

правам и свободам граждан, законным интересам юридических лиц, государству.

В соответствии со ст. 2.1 КоАП РФ *административным правонарушением* признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Понятие преступления законодательно закреплено в ст. 14 УК РФ. *Преступлением* признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное настоящим Кодексом под угрозой наказания. *Не является преступлением* действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного настоящим Кодексом, но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности.

Жизненно важные интересы личности, общества и государства могут подвергаться различным внутренним и внешним угрозам. В целях недопущения и минимизации вредных последствий, которые могут наступить в результате совершения преступлений и правонарушений, а также в целях восстановления нарушенных прав и законных интересов, привлечения нарушителей к установленной законом ответственности и возмещению причиненного ими вреда необходимо осуществлять *правоохранительную деятельность*.

Таким образом, правоохранительная деятельность заключается в реализации специальными государственными органами правоохранительной функции по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и иных правонарушений, привлечению к установленной законом ответственности совершивших их лиц, восстановлению нарушенных прав и законных интересов, возмещению причиненного в результате преступлений и правонарушений вреда.

Одним из наиболее содержательных определений правоохранительной деятельности является определение профессора В. П. Божьева, в соответствии с которым правоохранительная деятельность — это предусмотренная действующим законодательством государственная или санкционированная государством деятельность, направленная на охрану и защиту прав граждан, юридических лиц и государства и обеспечения вы-

полнения ими своих обязанностей, осуществляемая, как правило, в определенном процессуальном порядке специально уполномоченными на то лицами и связанная с применением законных мер государственного принуждения¹³.

§ 2. Понятие правоохранительных органов Российской Федерации

Определение понятия «правоохранительные органы» не закреплено в законе и является дискуссионным, зависит от тех или иных доктринальных воззрений, что не позволяет также определить исчерпывающий перечень правоохранительных органов и их целостную систему. В юридической литературе до настоящего времени не выработано однозначного и признанного всеми определения понятия «правоохранительные органы».

Впервые термин «правоохранительные органы» был употреблен в ст. 3 Закона СССР от 30 ноября 1979 г. № 1162-Х «О прокуратуре СССР» при перечислении основных направлений деятельности прокуратуры СССР, в числе которых указывалась координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступлениями и иными правонарушениями¹⁴.

При рассмотрении понятия «правоохранительные органы» целесообразно обратиться к нормативному определению *правоохранительной службы*, установленному, например, в ст. 7 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», в которой говорится: «Правоохранительная служба — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина».

Большинство ученых определяют понятие «правоохранительные органы» посредством рассмотренной выше категории «правоохранительная деятельность», что позволяет прийти к относительно определенному пониманию того, что *правоохранитель-*

¹³ Правоохранительные органы России : учебник / В. П. Божьев, В. В. Дорошков, Н. Л. Емелькина [и др.] ; под ред. В. П. Божьева. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2010. С. 19.

¹⁴ Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 843.

ные органы — это органы, осуществляющие правоохранительную деятельность.

Основываясь на определении правоохранительной деятельности, выделяют следующие основные признаки правоохранительных органов:

1) назначение правоохранительной деятельности — охрана и защита прав и законных интересов граждан, юридических лиц и государства, обеспечение выполнения ими своих обязанностей;

2) начало правоохранительной деятельности связано с наличием повода — сообщения о совершенном правонарушении либо необходимости его предупреждения;

3) правоохранительная деятельность осуществляется только на основании закона и в соответствии с законом;

4) правоохранительная деятельность осуществляется специально уполномоченными субъектами, которые наделяются законом соответствующими правами и обязанностями;

5) правоохранительная деятельность связана с применением мер государственного принуждения к лицам, допустившим правонарушение;

6) законные и обоснованные решения, принятые субъектами правоохранительной деятельности, подлежат обязательному исполнению должностными лицами и гражданами (неисполнение этих решений образует самостоятельное правонарушение, влекущее дополнительную ответственность)¹⁵.

Рассмотрим эти признаки подробно.

1. Первым и главным признаком правоохранительных органов является ***признак цели***, в соответствии с которым определяется назначение того или иного правоохранительного органа в зависимости от его компетенции и перечня осуществляемых им функций, установленных законом, что связано с конкретным *объектом охраны* — соответствующими правами и законными интересами личности, общества, государства.

В соответствии с компетенцией правоохранительных органов и осуществляемыми ими функциями выделяют следующие основные виды правоохранительной деятельности:

1) правосудие и судебный контроль;

2) прокурорская деятельность;

¹⁵ Правоохранительные органы ... С. 20.

- 3) обеспечение правопорядка (охранная деятельность, предупреждение преступлений и иных правонарушений);
- 4) обеспечение государственной безопасности;
- 5) оперативно-разыскная деятельность;
- 6) расследование преступлений;
- 7) административно-юрисдикционная деятельность;
- 8) исполнение судебных решений.

Следует помнить, что отнесение к правоохранительной деятельности таких видов государственной деятельности, как правосудие и судебный контроль, а также прокурорской деятельности является дискуссионным, поскольку среди ученых нет единства мнений относительно того, допустимо ли считать суд и прокуратуру правоохранительными органами. Вместе с тем, соглашаясь с особой ролью суда и прокуратуры в обеспечении законности правоохранительной деятельности, следует признать, что *и суд, и прокуратура полностью вовлечены в реализацию правоохранительной функции*, которая не может быть полноценно осуществлена и завершена без активной деятельности прокуратуры и суда, направленной: на установление всех значимых обстоятельств того или иного административного происшествия, преступления или гражданско-правового спора и т. п.; установление виновных в совершении преступлений и иных правонарушений лиц и привлечение их к ответственности, определение и назначение соответствующей меры наказания; восстановление прав потерпевших и законных интересов юридических лиц; возмещение вреда, причиненного преступлениями или иными правонарушениями.

В качестве критерия, обосновывающего отнесение суда и прокуратуры к правоохранительным органам, целесообразно рассматривать возможность завершения правоохранительной функции без участия того или иного органа. Если исходить из того, что правоохранительная функция заключается в выявлении и предупреждении правонарушения, восстановлении нарушенных прав и возмещении причиненного правонарушением ущерба, а также в привлечении правонарушителей к ответственности, то следует согласиться с тем, что *без участия суда и прокуратуры завершение правоохранительной функции является невозможным*.

Так, функция по осуществлению государственного обвинения при рассмотрении уголовных дел в суде является обязательной

и относится к одному из основных направлений деятельности органов прокуратуры, т. е. без участия прокурора — государственного обвинителя невозможно осуществить уголовное преследование. В соответствии с ч. 1 ст. 21 УПК РФ уголовное преследование от имени государства по уголовным делам публичного и частно-публичного обвинения осуществляют прокурор, а также следователь и дознаватель. При этом следователь и дознаватель осуществляют уголовное преследование на досудебных стадиях уголовного процесса, в то время как в качестве *государственного обвинителя*, поддерживающего от имени государства обвинение в суде по уголовному делу в соответствии с п. 6 ст. 5 УПК РФ, допускается *только должностное лицо органа прокуратуры*.

Аналогично, без вынесения судом соответствующих приговоров и решений при рассмотрении уголовных и административных дел также невозможно завершение правоохранительной функции, т. е. привлечение правонарушителей к установленной законом ответственности, восстановление прав потерпевших и возмещение причиненного им ущерба. Так, из ч. 1 ст. 14 УПК РФ следует, что в соответствии с *принципом презумпции невиновности* обвиняемый считается невиновным, пока его виновность в совершении преступления не будет доказана в предусмотренном УПК РФ порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда.

2. Следующий признак, по которому тот или иной орган определяют как правоохранительный, заключается в том, что начало правоохранительной деятельности связано с наличием **повода** — сообщения о совершенном правонарушении либо необходимости его предупреждения. Правоохранительные органы обязаны оперативно реагировать на все сообщения как о совершенных, так и о готовящихся правонарушениях. Особое внимание следует уделять предупреждению тяжких и особо тяжких преступлений, за приготовление к которым в соответствии с ч. 2 ст. 30 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность. Предупреждение и профилактика преступности позволяют предотвращать общественно опасные последствия, которые в ряде случаев, например при совершении преступлений против личности, могут быть непоправимы.

Сообщения о преступлении могут поступать в правоохранительные органы различными способами. Наиболее распространено обращение потерпевших и свидетелей с заявлениями

о совершенных или подготавливаемых преступлениях. Однако деятельность правоохранительных органов не должна ограничиваться только приемом заявлений о преступлениях и происшествиях. Значительный эффект имеет инициативная деятельность правоохранительных органов по выявлению, пресечению и предупреждению преступлений, например, при осуществлении оперативно-разыскной деятельности посредством проведения сложных оперативно-разыскных мероприятий (оперативное внедрение и др.), а также благодаря содействию граждан органам, осуществляющим ОРД, обеспечивается своевременное получение оперативно-значимой информации о преступлениях и лицах, их подготавливающих, совершающих или совершивших.

Конечно же, не все сообщения о преступлениях впоследствии оказываются достоверными. Граждане могут ошибаться, определяя то или иное происшествие как преступление, в связи с чем все поступившие сообщения о преступлении в обязательном порядке должны проверяться, например посредством выезда оперативно-следственной группы на место происшествия для установления соответствующих обстоятельств и получения ответа на вопрос, имели ли место событие и состав преступления. При этом законом предусмотрена уголовная ответственность за заведомо ложный донос о совершении преступления (ст. 306 УК РФ) в тех случаях, когда лицо, сообщающее о преступлении, умышленно искажает информацию и сообщает ложные сведения, заведомо зная, что вводит правоохранительные органы в заблуждение относительно достоверности своего заявления.

3. В соответствии с третьим признаком правоохранительной деятельности она *должна осуществляться только на основании закона и в соответствии с законом*. Данный признак означает, что определенный вид правоохранительной деятельности должен быть предусмотрен действующим законодательством, а в ряде случаев осуществляться исключительно в процессуальной форме, т. е. в установленном процессуальным законом порядке как производства по уголовным и административным делам в целом, так и осуществления соответствующих правоохранительных действий и мероприятий в частности (например, с соблюдением порядка производства следственных действий или проведения оперативно-разыскных мероприятий). Нарушение установленного законом процессуального

порядка осуществления правоохранительной деятельности влечет признание полученных доказательств недопустимыми для использования в суде. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 75 УПК РФ доказательства, полученные с нарушением требований УПК РФ, являются недопустимыми. Недопустимые доказательства не имеют юридической силы и не могут быть положены в основу обвинения, а также использоваться для доказывания любого из обстоятельств, подлежащих доказыванию. Кроме того, нарушение установленного законом процессуального порядка осуществления правоохранительной деятельности может повлечь соответствующую дисциплинарную, административную или уголовную ответственность.

Правовая регламентация правоохранительной деятельности представляет собой определенную систему, состоящую из совокупности определенных правовых институтов, регулирующих соответствующие отраслевые направления правоохранительной функции государства, устанавливающих организацию и деятельность соответствующих правоохранительных органов, полномочия их должностных лиц.

Система правового регулирования правоохранительной деятельности основана на Конституции Российской Федерации, положения которой о предназначении государства и его органов, правах и свободах граждан находят свое развитие в соответствующих нормах федеральных конституционных законов, федеральных законов, в подзаконном регулировании — указах Президента Российской Федерации и постановлениях Правительства Российской Федерации, а также в межведомственном и ведомственном регулировании — приказах и указаниях руководителей правоохранительных органов.

Система правового регулирования организации и деятельности правоохранительных органов государства основана на главенстве Конституции Российской Федерации, статья 15 которой определяет иерархию действующего законодательства, в соответствии с которой Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Общеизвестные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной

частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора¹⁶.

4. В соответствии с четвертым признаком правоохранительная деятельность *осуществляется специально уполномоченными субъектами*, которые наделяются законом соответствующими правами и обязанностями.

Рассматривая признак правоохранительной деятельности, в соответствии с которым она осуществляется специально уполномоченными субъектами, которые наделяются законом соответствующими правами и обязанностями, особое внимание следует обращать на нормы соответствующих федеральных конституционных законов и федеральных законов, которые строго регламентируют полномочия (права и обязанности) должностных лиц правоохранительных органов, а также определяют порядок их реализации. Например, полномочия Конституционного Суда Российской Федерации закреплены в ст. 3 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», надзорные полномочия прокурора закреплены в ст. 22, 27, 30, 33 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее — Закон о прокуратуре), а процессуальные полномочия прокурора — участника того или иного вида судопроизводства, подробно регламентированы в соответствующих процессуальных кодексах (ст. 37 УПК РФ, ст. 45 ГПК РФ, ст. 52 АПК РФ, 39 КАС РФ), полномочия полиции подробно регламентированы главой 3 «Обязанности и права полиции» и главой 4 «Применение полицией отдельных мер государственного принуждения» Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и т. д. По отношению к должностным лицам каждого правоохранительного органа существуют специальные законодательные нормы, закрепляющие полный перечень их полномочий, который по общему правилу может быть изменен или дополнен только на основании специально принятого федерального закона.

¹⁶ Более подробно правовая основа организации и деятельности конкретных правоохранительных органов рассматривается в главах 2—14 настоящего пособия.

Оценивая законность использования должностными лицами правоохранительных органов своих полномочий, следует помнить, что по отношению к оценке их действий и решений нельзя использовать принцип частного права, в соответствии с которым *гражданам разрешено все, что не запрещено законом*, поскольку полномочия должностных лиц правоохранительных органов четко очерчены законом и не могут расширительно толковаться, произвольное применение не предусмотренных законом действий и мер неизбежно повлечет нарушение прав и свобод личности, интересов общества и государства. Поэтому при оценке законности реализации должностными лицами правоохранительных органов своих полномочий нужно исходить из принципа, в соответствии с которым *должностным лицам правоохранительных органов разрешено только то, что прямо предусмотрено законом*.

5. В соответствии с пятым признаком (признаком средства) правоохранительная деятельность связана с **применением законных мер государственного принуждения** к лицам, допустившим правонарушение. Эти меры различаются в зависимости от компетенции органа и тяжести совершенного правонарушения.

Основным методом осуществления правоохранительной функции государства по выявлению, пресечению, предупреждению и раскрытию административных правонарушений и преступлений является *принуждение* (наряду с убеждением, рекомендациями и поощрением), *которое позволяет склонять людей к выбору своего поведения посредством силового давления, ограничивая свободу их выбора*¹⁷. Применение мер государственного принуждения в административном и уголовном процессе имеет свои особенности и достаточно подробное законодательное регулирование.

Так, широкое применение мер государственного принуждения для достижения целей государственного управления имеет место в деятельности органов административной юрисдикции¹⁸, которые для обеспечения рассмотрения дела об административном правонарушении (исполнения постановления по делу) вправе в соответствии с нормами КоАП РФ производить доставление

¹⁷ Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права : учебник. М. : Юрист, 2001. С. 63—64.

¹⁸ Мельников В. А. Проблемы определения понятия административного принуждения // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 2—8.

лица (ст. 27.2), задержание лица (ст. 27.3), осуществлять личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице (ст. 27.7), изъятие вещей и документов (ст. 27.10), привод лица (ст. 27.15) и т. д. В свою очередь, в рамках уголовно-процессуальной деятельности для обеспечения производства по уголовному делу при необходимости вынужденно применяются меры государственного принуждения, включая *меры пресечения*¹⁹.

Например, согласно нормам УПК РФ органы предварительного расследования производят процессуальное задержание подозреваемого (ст. 91, 92), личный обыск подозреваемого (ст. 93), применяют различные меры пресечения (ст. 97—110) и иные меры государственного принуждения (ст. 111—118).

В соответствии со ст. 98 УПК РФ мерами пресечения являются: подписка о невыезде; личное поручительство; наблюдение командования воинской части; присмотр за несовершеннолетним обвиняемым; запрет определенных действий; залог; домашний арест; заключение под стражу.

В статье 111 УПК РФ также перечислены иные меры процессуального принуждения: обязательство о явке; привод; временное отстранение от должности; наложение ареста на имущество; денежное взыскание.

Вышеизложенные меры пресечения и процессуального принуждения, как правило, связаны с ограничением конституционного права на неприкосновенность личности и свободу передвижения либо с ограничением права частной собственности.

Кроме того, в качестве применения мер государственного принуждения в уголовном процессе следует рассматривать производство следственных действий, связанных с ограничением конституционных прав граждан на неприкосновенность жилища, неприкосновенность частной жизни, тайну переписки, тайну телефонных переговоров и т. п. Например, при производстве следственного действия — обыска в жилище производится ограничение конституционного права граждан на неприкосновенность жилища.

При этом правоохранительная функция не исчерпывается только административной практикой и уголовным судопроизводством, но также включает и оперативно-разыскную деятельность, обособленность и самостоятельная правовая природа ко-

¹⁹ Булатов Б. Б. Государственное принуждение в уголовном судопроизводстве : дис. ... д-ра юрид. наук. Н. Новгород, 2003. С. 31—74.

торой обуславливают необходимость разработки самостоятельных форм и способов осуществления государственного принуждения при проведении оперативно-разыскных мероприятий. В теории ОРД вопрос о применении мер государственного принуждения является дискуссионным. Некоторые специалисты полагают, что с учетом сущности ОРД, как разведывательно-поисковой деятельности, для нее не характерно государственное принуждение²⁰. Вместе с тем более обоснованным представляется иное мнение, о том, что ОРД как особый отдельный вид государственной деятельности предполагает возможность применения мер государственного принуждения при проведении ОРМ в ограниченных законом случаях²¹.

Так, в соответствии со ст. 15 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее — Закон об оперативно-розыскной деятельности) при решении задач оперативно-разыскной деятельности органы, уполномоченные ее осуществлять, при проведении гласных и негласных мероприятий *имеют право* производить изъятие документов, предметов, материалов и сообщений, а также прерывать предоставление услуг связи в случае возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью лица, а также угрозы государственной, военной, экономической, информационной или экологической безопасности Российской Федерации.

Кроме того, если при проведении любых ОРМ, предусмотренных ст. 6 Закона об оперативно-розыскной деятельности, осуществляется ограничение конституционных прав граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, неприкосновенность жилища и тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений, компьютерной информации, то *такое ограничение следует рассматривать как применение мер государственного принуждения*.

²⁰ Борков В. Н. Квалификация преступлений, совершаемых в сфере оперативно-разыскной деятельности // Уголовное право. 2018. № 1. С. 15—22.

²¹ Кузнецов Е. В. Теоретические основы формирования отрасли оперативно-розыскного права : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2014. С. 115—126 ; Никитин Е. Л., Дытченко Г. В. Проблемы обеспечения законности мер государственного принуждения в оперативно-розыском процессе // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2022. № 6 (149). С. 217—225.

Так, если при проведении ОРМ «обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств» или ОРМ «наблюдение» осуществляется проникновение оперативных сотрудников в жилище разрабатываемых или иных лиц, то имеет место применение мер государственного принуждения, поскольку происходит ограничение конституционного права граждан на неприкосновенность жилища. Аналогичные правоотношения возникают, например, при проведении ОРМ «контроль почтовых отправлений, телеграфных и иных сообщений», «прослушивание телефонных переговоров», «снятие информации с технических каналов связи», «получение компьютерной информации».

Следует помнить, что проведение следственных действий или оперативно-разыскных мероприятий, связанных с ограничением конституционных прав граждан, *должно осуществляться только с разрешения суда*, а в случае неотложности таких мер (т. е. в случаях, которые не терпят отлагательства и могут привести к тяжким последствиям, совершению тяжкого или особо тяжкого преступления и т. п.) — с *последующим уведомлением суда* в установленные законодательством сроки для того, чтобы суд проверил законность произведенных действий и вынес постановление о их законности либо, в случае необходимости, — разрешение на их продолжение²².

Вне осуществления уголовного судопроизводства или оперативно-разыскной деятельности государственное принуждение может осуществляться сотрудниками правоохранительных органов при охране общественного порядка и пресечении различных противоправных действий лиц. Например, для пресечения совершаемого преступления сотрудники полиции и военнослужащие войск национальной гвардии в порядке, предусмотренном действующим законодательством, имеют право применять физическую силу, специальные средства (палку специальную, наручники, слезоточивый газ и т. д.), боевую и специальную технику (водометы и т. д.), огнестрельное оружие²³.

²² См., например, ст. 8 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности», ст. 165 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

²³ См. главу 5 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», главу 3 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации».

Признавая за правоохранительными органами право применения соответствующих мер государственного принуждения, некоторые исследователи полагают, что к числу правоохранительных органов следует относить только обладающих полицейскими полномочиями, правом применения мер непосредственного принуждения, т. е. физической силы, специальных средств, боевой и специальной техники, а также огнестрельного оружия²⁴. Такой подход к определению понятия правоохранительного органа представляется излишне узким и ошибочным, поскольку автоматически исключает из числа правоохранительных органов должностных лиц, которые осуществляют государственное принуждение опосредованно, т. е. путем принятия соответствующих решений, выраженных в форме соответствующих правовых актов (протокол задержания, постановление об избрании меры пресечения в виде подписки о невыезде, постановление об избрании меры пресечения заключение обвиняемого под стражу, приговор и т. п.), а именно дознавателей, следователей, прокуроров, судей, поскольку применение мер непосредственного (полицейского) принуждения не входит в их компетенцию. Очевидно, что принимаемые дознавателями, следователями, прокурорами и судьями решения являются неотъемлемой составляющей реализации правоохранительной функции, направленной на выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений и иных правонарушений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, привлечение их к установленной законом ответственности, восстановление прав потерпевших, возмещение причиненного преступлением и правонарушениями вреда.

Следовательно, применение мер государственного принуждения как обязательный признак, по которому тот или иной орган определяется в качестве правоохранительного, следует классифицировать:

на применение *непосредственных мер государственного принуждения* (связанных с реализацией полицейских полномочий на применение физической силы, специальных средств, боевой и специальной техники, огнестрельного оружия);

²⁴ Бекетов О. И., Опарин В. Н. О понятии и системе правоохранительных (полицейских) органов Российской Федерации // Полицейское право. 2005. № 1 (1). С. 42—49.

применение опосредованных мер государственного принуждения (правовые акты должностных лиц правоохранительных органов: дознания, предварительного следствия, прокуратуры и суда).

6. В соответствии с шестым признаком правоохранительной деятельности *законные и обоснованные решения субъектов правоохранительной деятельности подлежат обязательному исполнению* должностными лицами и гражданами.

Неисполнение законных решений суда, прокуратуры и других правоохранительных органов образует самостоятельное правонарушение, влекущее дополнительную ответственность. Существуют разные виды такой ответственности.

За неисполнение должником решения суда в установленный срок либо в случае неисполнения исполнительного документа неимущественного характера ст. 112 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (далее также — Закон об исполнительном производстве) предусмотрено взимание соответствующих исполнительских сборов. Кроме того, в случае нарушения законодательства об исполнительном производстве (в том числе при неисполнении решения суда) ст. 113 Закона об исполнительном производстве отсылает к нормам законодательства об административных правонарушениях и уголовного законодательства. Так, ст. 17.14 и 17.15 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение законодательства об исполнительном производстве, выразившееся в неисполнении законных требований судебного пристава-исполнителя, а также за неисполнение содержащихся в исполнительном документе требований неимущественного характера в срок, установленный судебным приставом-исполнителем после вынесения решения о взыскании соответствующего исполнительского сбора, и т. д. Статьей 315 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта.

В соответствии с п. 1 ст. 6 Закона о прокуратуре Российской Федерации требования прокурора, вытекающие из его полномочий, предусмотренных ст. 9.1, 22, 27, 30, 33, 39.1 и 39.2 настоящего Закона, подлежат безусловному исполнению в установленный срок. При этом в соответствии с ч. 3 ст. 6 указанного Закона неисполнение требований прокурора, вытекающих из его полномочий, а также уклонение от явки по его вызову влечет за собой установленную законом ответственность. Так, ст. 17.7 КоАП РФ предусмотрена соответствующая административная ответствен-

ность граждан и должностных лиц за умышленное невыполнение законных требований прокурора, следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении. Частями 2 и 3 ст. 294 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за вмешательство в какой бы то ни было форме в деятельность прокурора, следователя или лица, производящего дознание, в целях воспрепятствования всестороннему, полному и объективному расследованию дела. Статьей 295 УК РФ предусмотрена уголовная ответственность за посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное следствие.

Различные виды административной и уголовной ответственности предусмотрены за невыполнение законных требований сотрудника полиции и иных правоохранительных органов исполнительной власти, направленных на обеспечение правопорядка и безопасности. Законом закреплены гарантии правовой защиты сотрудника полиции. В соответствии с ч. 4 ст. 30 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» воспрепятствование выполнению сотрудником полиции служебных обязанностей, оскорбление сотрудника полиции, оказание ему сопротивления, насилие или угроза применения насилия по отношению к сотруднику полиции в связи с выполнением им служебных обязанностей либо невыполнение законных требований сотрудника полиции влечет ответственность, предусмотренную законодательством.

Например, КоАП РФ административная ответственность предусмотрена: за неповиновение законному распоряжению или требованию военнослужащего в связи с исполнением им обязанностей по охране Государственной границы Российской Федерации (ст. 18.7); за неповиновение законному распоряжению сотрудника полиции, военнослужащего, сотрудника органов федеральной службы безопасности, сотрудника органов государственной охраны, сотрудника органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции, либо сотрудника органа или учреждения уголовно-исполнительной системы, либо сотрудника Войск национальной гвардии Российской Федерации (ст. 19.3); за мелкое хулиганство, сопряженное с неповиновением законному требованию представителя власти либо иного лица, исполняющего обязанности по охране общественного порядка или пресекающего нарушение общественного

порядка (ч. 2 ст. 20.1); за неповиновение законному требованию должностного лица органа федеральной службы безопасности о соблюдении мер и временных ограничений, установленных на территории (объекте), в пределах которой (на котором) введен правовой режим контртеррористической операции (ч. 1 ст. 20.27).

В ряде случаев, когда правонарушитель оказывает сотрудникам правоохранительных органов активное сопротивление, сопряженное с посягательством на их жизнь, либо применяет насилие или оскорбления в отношении представителей власти при пресечении ими противоправных действий или в связи с исполнением своих должностных обязанностей, либо допускает разглашение сведений о мерах безопасности, применяемых в отношении должностного лица правоохранительного или контролирующего органа, предусмотрена соответствующая уголовная ответственность (п. «б» ч. 2 ст. 105 УК РФ, п. «а» ч. 2 ст. 111 УК РФ, а также ст. 317, 318, 319, 320 УК РФ).

§ 3. Система правоохранительных органов Российской Федерации

Совокупность всех правоохранительных органов государства должна представлять собой единую систему, основанную как на распределении между ними соответствующих правоохранительных функций и полномочий, так и на постоянном взаимодействии всех правоохранительных органов и их должностных лиц, что обеспечивает эффективное противодействие преступности и иным правонарушениям.

Система правоохранительных органов Российской Федерации может быть представлена в виде нескольких подсистем, образованных осуществляющими однородные или достаточно близкие по сущности и содержанию функции органами, и состоит:

- 1) из судебной системы Российской Федерации;
- 2) прокуратуры;
- 3) органов обеспечения охраны порядка и общественной безопасности;
- 4) органов обеспечения государственной безопасности;
- 5) органов юстиции;
- 6) органов предварительного расследования (органов дознания и предварительного следствия);
- 7) органов, уполномоченных на осуществление оперативно-разыскной деятельности, или оперативно-разыскных органов.

Представленную систему правоохранительных органов следует рассматривать как в определенной степени условную, поскольку, как уже было сказано выше, отнесение органов суда и прокуратуры к правоохранительным органам является дискуссионным и основано в большей степени на учебно-методической целесообразности изучения судоустройства и правоохранительной деятельности органов прокуратуры в их единстве и взаимодействии со всеми иными правоохранительными органами.

Правоохранительные органы могут выполнять один или несколько видов деятельности.

Судебные органы осуществляют:

правосудие, заключающееся в рассмотрении уголовных, гражданских, арбитражных и административных дел по существу с вынесением итогового решения (например, приговора);

судебный контроль, как правило, связанный с обеспечением законности применения мер государственного принуждения, заключающихся в ограничении конституционных прав и свобод граждан, законных интересов юридических лиц и организаций.

Прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции. В числе характерных правоохранительных функций прокуратуры, помимо прокурорского надзора и уголовного преследования, следует рассматривать:

координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью;

возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования в соответствии с полномочиями, установленными Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях и другими федеральными законами;

участие в рассмотрении дел судами;

правотворчество.

К **органам обеспечения охраны порядка и общественной безопасности** относят полицию и органы внутренних дел, систему которых возглавляет Министерство внутренних дел Рос-

сийской Федерации, а также войска национальной гвардии Российской Федерации.

Органы внутренних дел являются полифункциональным правоохранительным органом, осуществляющим множество различных правоохранительных функций, таких, например, как: охрана общественного порядка и обеспечение безопасности дорожного движения, оперативно-разыскная деятельность, дознание, предварительное следствие и др.

Войска национальной гвардии участвуют в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности; охране важных государственных объектов, специальных грузов, сооружений на коммуникациях; в борьбе с терроризмом и экстремизмом и др.

Органы обеспечения государственной безопасности.

Обеспечение государственной безопасности в Российской Федерации возложено:

- 1) на Совет Безопасности Российской Федерации;
- 2) Национальный антитеррористический комитет;
- 3) Федеральную службу безопасности Российской Федерации;
- 4) Службу внешней разведки Российской Федерации;
- 5) Федеральную службу охраны Российской Федерации.

При этом Совет Безопасности Российской Федерации и Национальный антитеррористический комитет занимают особое место в системе обеспечения государственной безопасности, являясь коллегиальными органами по выработке стратегических решений в области правоохранительной деятельности, и в отличие от иных правоохранительных органов не осуществляют каких-либо мероприятий, связанных с реализацией таких правоохранительных функций, как, например, оперативно-разыскная деятельность, дознание, предварительное следствие или охрана общественного порядка, и связанных с этими функциями мер государственного принуждения в отношении правонарушителей.

Совет Безопасности является конституционным совещательным органом, осуществляющим содействие главе государства в реализации его полномочий по вопросам обеспечения национальных интересов и безопасности личности, общества и государства, а также поддержания гражданского мира и согласия в стране, охраны суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, предотвращения внутренних и внешних угроз. Совет Безопасности формируется и

возглавляется Президентом Российской Федерации (ст. 13 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»). Положение о Совете Безопасности Российской Федерации утверждается Президентом Российской Федерации. В целях реализации задач и функций Совета Безопасности Президентом Российской Федерации могут создаваться рабочие органы Совета Безопасности и аппарат Совета Безопасности (Указ Президента Российской Федерации от 7 марта 2020 г. № 175 «О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации» (вместе с Положением о Совете Безопасности Российской Федерации и Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации)).

Национальный антитеррористический комитет образован в целях совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму, для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями (Указ Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» (вместе с Положением о Национальном антитеррористическом комитете)). Председателем Национального антитеррористического комитета по должности является директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации. Для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений в субъектах Российской Федерации образованы антитеррористические комиссии.

Основные принципы противодействия терроризму, правовые и организационные основы профилактики терроризма и борьбы с ним, минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма, а также правовые и организационные основы применения Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом установлены Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

Обеспечение безопасности личности, общества и государства осуществляется на основе разграничения полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обеспечения безопас-

ности, установленного главой 2 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

Деятельность *органов ФСБ России* осуществляется по следующим основным направлениям: контрразведывательная и разведывательная деятельность, борьба с терроризмом, борьба с преступностью, пограничная деятельность, обеспечение информационной безопасности (ст. 8 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»).

Органы СВР России осуществляют разведывательную деятельность посредством добывания и обработки информации о затрагивающих жизненно важные интересы Российской Федерации реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц, а также посредством оказания содействия в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации (ст. 2 Федерального закона от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке»).

ФСО России осуществляет обеспечение безопасности объектов государственной охраны, обеспечение организации и функционирования специальной связи, участие в борьбе с терроризмом и др. (п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 г. № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации»).

При этом в соответствии со ст. 13 Закона об оперативно-розыскной деятельности соответствующие подразделения органов ФСБ России, СВР России и ФСО России уполномочены осуществлять оперативно-розыскную деятельность, а следственная служба ФСБ России уполномочена осуществлять предварительное расследование преступлений в соответствии с подследственностью, определяемой ст. 151 УПК РФ.

Органы юстиции. Правоохранительная деятельность органов юстиции является полифункциональной. Министерство юстиции Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственных ему Федеральной службы исполнения наказаний и Федеральной службы судебных приставов.

Основными задачами Минюста России являются: разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности; нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности; обеспечение

в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина и др.

Органы предварительного расследования (*органы дознания и предварительного следствия*) реализуют функцию уголовного преследования на досудебных стадиях уголовного судопроизводства посредством осуществления предварительного расследования преступлений (путем производства по уголовным делам) в форме дознания и предварительного следствия.

К *органам дознания* в соответствии с ч. 1 ст. 40 УПК РФ относятся:

1) органы внутренних дел Российской Федерации и входящие в их состав территориальные, в том числе линейные, управления (отделы, отделения, пункты) полиции, а также иные органы исполнительной власти, наделенные в соответствии с федеральным законом полномочиями по осуществлению оперативно-разыскной деятельности;

2) органы принудительного исполнения Российской Федерации;

3) начальники органов военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации, командиры воинских частей, соединений, начальники военных учреждений и гарнизонов;

4) органы государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы.

К *органам предварительного следствия* посредством анализа ст. 151 УПК РФ следует отнести:

1) Следственный комитет Российской Федерации, его подразделения и должностных лиц;

2) Следственную службу ФСБ России, ее подразделения и должностных лиц;

3) Следственный департамент МВД России, его подразделения и должностных лиц.

Органы, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность. Следующим системообразующим направлением правоохранительной функции государства является оперативно-разыскная деятельность.

В соответствии со ст. 1 Закона об оперативно-розыскной деятельности оперативно-разыскная деятельность — вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то настоящим Федеральным законом, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-разыскных мероприятий

в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

В соответствии со ст. 13 Закона об оперативно-розыскной деятельности на территории Российской Федерации право осуществлять оперативно-розыскную деятельность предоставляется оперативным подразделениям:

- 1) органов внутренних дел Российской Федерации;
- 2) органов федеральной службы безопасности;
- 3) федерального органа исполнительной власти в области государственной охраны;
- 4) таможенных органов Российской Федерации;
- 5) Службы внешней разведки Российской Федерации;
- 6) Федеральной службы исполнения наказаний.

Помимо указанных органов осуществлять оперативно-розыскную деятельность уполномочено оперативное подразделение органа внешней разведки Министерства обороны Российской Федерации, которое проводит оперативно-розыскные мероприятия только в целях обеспечения безопасности указанного органа внешней разведки и в случае, если проведение этих мероприятий не затрагивает полномочий вышеперечисленных органов²⁵.

Иные органы, уполномоченные на осуществление отдельных полномочий в правоохранительной сфере.

Некоторые исследователи правоохранительной деятельности, основываясь на анализе полномочий должностных лиц соответствующих органов, а именно на *праве осуществлять государственное принуждение*, относят к числу правоохранительных и иные государственные органы. Так, О. И. Бекетов и В. Н. Опарин в систему правоохранительных органов включают Государственную фельдъегерскую службу Российской Федерации и такие природоохранные органы, как Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Департамент по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства сельского хозяйства Российской Федерации,

²⁵ Более подробно правоохранительная деятельность конкретных органов, образующих правоохранительную систему Российской Федерации, рассматривается в главах 2—14 главах пособия.

Федеральное агентство по рыболовству, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору²⁶.

Свою позицию указанные ученые обосновывают тем, что полицейскими (т. е. правоохранительными) полномочиями данные органы наделены в соответствии с действующим законодательством. Например, глава III Федерального закона от 17 декабря 1994 г. № 67-ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи» регламентирует применение мер государственного принуждения сотрудниками органов федеральной фельдъегерской связи (физической силы, специальных средств, боевого ручного стрелкового и холодного оружия). В свою очередь, природоохранные органы наделены полномочиями по применению государственного принуждения на основании Федеральных законов от 14 марта 1995 г. № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях», от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире», от 30 ноября 1995 г. № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 17 декабря 1998 г. № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», Лесным кодексом Российской Федерации, КоАП РФ и другими нормативными правовыми актами. Например, должностные лица органов и государственных учреждений, уполномоченные на осуществление государственного контроля (надзора) в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, являющиеся государственными инспекторами в области охраны окружающей среды, имеют право в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, при исполнении служебных обязанностей применять специальные средства — наручники, резиновые палки, слезоточивый газ, устройства для принудительной остановки транспорта, служебных собак. Государственным инспекторам в области охраны окружающей среды при осуществлении возложенных на них задач и при исполнении служебных обязанностей разрешены в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, хранение, ношение и применение служебного огнестрельного оружия, а также разрешенного в качестве служебного оружия гражданского оружия самообороны и охотничьего

²⁶ Бекетов О. И., Опарин В. Н. О понятии и системе правоохранительных (полицейских) органов Российской Федерации // Полицейское право. 2005. № 1(1). С. 42—49.

огнестрельного оружия (ст. 34 Федерального закона «Об особо охраняемых природных территориях»).

Из анализа системы правоохранительных органов следует, что правоохранительную деятельность могут осуществлять различные органы государства, однако не все они являются правоохранительными²⁷. *Для отнесения того или иного органа к числу правоохранительных необходимо, чтобы правоохранительная деятельность занимала значительное место в объеме его функций и полномочий и не была сопутствующей, факультативной, эпизодической.*

Основываясь на совокупности различных доктринальных воззрений, можно сделать вывод о том, что при построении системы правоохранительных органов следует исходить из реализации правоохранительной функции государства и ее соответствующих направлений, выступающих основой для классификации определенных видов правоохранительной деятельности, закрепляемых в качестве компетенции (набора полномочий) за тем или иным правоохранительным органом и его должностными лицами, в связи с чем именно правоохранительная функция определяет систему и структуру правоохранительных органов, а не наоборот.

Представление всей совокупности правоохранительных органов в виде единой системы предполагает не только четкое распределение между этими органами соответствующих функций и зоны ответственности, но и *активное взаимодействие, т. е. содействие друг другу в решении соответствующих задач правоохранительной деятельности, согласование совместных мер и действий, выработку коллегиальных решений, издание межведомственных правовых актов и т. д.* Обеспечение такого взаимодействия в целях повышения эффективности деятельности правоохранительных органов требует реализации такой самостоятельной функции, как ***координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.***

В соответствии со ст. 8 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры координируют деятельность по борьбе с преступностью органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов таможенной службы и других правоохранительных

²⁷ Правоохранительные органы ...С. 21.

органов. В целях обеспечения координации деятельности правоохранительных органов прокурор созывает координационные совещания, организует рабочие группы, истребует статистическую и другую необходимую информацию, осуществляет иные полномочия в соответствии с Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567.

Глава 2

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ. СУДЕБНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие судебной власти

Суд занимает особое место в механизме государства, играет особую роль в реализации его правоохранительной функции. Суд является тем органом государственной власти, который осуществляет правосудие в форме рассмотрения и разрешения уголовных, гражданских, административных и иных категорий дел в установленном законом порядке.

То, что государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, определено рядом положений, объединенных в главе 1 Конституции Российской Федерации, которая посвящена основам конституционного строя государства. Не менее значимыми конституционными положениями являются также те, которые закрепляют самостоятельность органов судебной власти (ст. 10 Конституции Российской Федерации) и осуществление ими государственной власти в стране (ст. 11 Конституции Российской Федерации).

Важными для понимания роли и значения судов в системе органов государственной власти выступают конституционные положения, согласно которым права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции Российской Федерации), что они могут быть ограничены не иначе, как на основании судебного решения (ст. 22, 23, 25, 32 и др. Конституции Российской Федерации).

Конституционные нормы, определяющие основы судебной власти в Российской Федерации, закрепляющие основные гарантии осуществления судебной деятельности, принципы осуществления правосудия и судопроизводства, основы построения судебной системы, формирования и осуществления деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, объединены в главе 7 Конституции Российской Федерации «Судебная власть и прокуратура». В соответствии с ними правосудие в стране осуществляется только судом. Судебная власть осуществляется посредством пяти видов судопроизводства: конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного.

Таким образом, опираясь на конституционные подходы к определению роли и значения судебной власти в механизме государственной власти, можно определить ее как самостоятельную и независимую ветвь государственной власти, действующую для разрешения на основе закона возникающих правовых вопросов и (или) социальных конфликтов между государством и гражданами, самими гражданами, юридическими лицами, а также для осуществления контроля за конституционностью законов.

Конкретизируя конституционные положения и определяя сущность судебной власти, Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (далее — Закон о судебной системе) одновременно фактически закрепляет и *признаки* судебной власти. К числу основных могут быть отнесены следующие:

1) осуществление судебной власти (правосудия) допускается только специально уполномоченными на то законом органами государства — судами (никакие другие органы и лица не вправе осуществлять правосудие);

2) самостоятельность судебной власти в государственной системе и ее независимость от законодательной и исполнительной властей;

3) осуществление предоставленных законом властных полномочий в форме правосудия;

4) осуществление власти посредством конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного судопроизводства;

5) судьи, как выразители судебной власти, обладают особым статусом.

Что же касается *цели* и *задач* судебной власти (или судебной системы), то единого подхода к их правовому или доктринальному определению до настоящего времени не выработано. Принимая во внимание, что судебная власть является важной составной частью государственной власти в стране, ее цели и задачи также должны быть составными частями целей и задач государственной власти. Судебная власть призвана обеспечивать защиту частных и публичных интересов предоставленными ей законом средствами в пределах установленных законом полномочий. Именно суд должен осуществлять защиту прав и свобод человека и гражданина, прав и законных интересов общества и государства, всех публичных образований и функционирующих в соответствии с законом институтов гражданского общества.

В свою очередь, задачи могут быть классифицированы в зависимости от вида судопроизводства, в рамках которого такая защита осуществляется: конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного. При этом задачи следует формулировать, исходя из целей и задач каждого из существующих судопроизводств.

§ 2. Правовые основы судебной системы Российской Федерации

В качестве правовых основ организации и деятельности судебной власти помимо Конституции Российской Федерации на современном этапе ее развития следует рассматривать прежде всего:

- 1) *международные принципы и нормы;*
- 2) *федеральные конституционные законы;*
- 3) *федеральные законы и законы Российской Федерации.*

В первую группу подлежат включению документы международного характера: декларации, конвенции, пакты, а также международные договоры, участницей которых является Российская Федерация. В эту группу прежде всего включаются Всеобщая декларация прав человека 1948 года, которая закрепила равные права каждого человека на рассмотрение его дела независимым и беспристрастным судом гласно и с соблюдением всех требований справедливости (ст. 10). Подтвердив это право, Междуна-

родный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. закрепил положение о допустимости отступления от реализации принципа публичности рассмотрения дела (в отсутствие «печати и публики»), если публичность судебного разбирательства в целом или его части нарушает интересы правосудия («по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или — в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо»). Однако и в этом случае «любое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми» (п. 1 ст. 14 Пакта).

Аналогичный подход получил свое развитие в Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 года, которая закрепила также необходимость рассмотрения любого дела в разумный срок (п. 1 ст. 6 Конвенции).

Ко второй группе помимо Закона о судебной системе относятся Федеральные конституционные законы: от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — Закон о Конституционном Суде), от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» (далее — Закон о судах общей юрисдикции), от 5 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» (далее — Закон о Верховном Суде), от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» (далее — Закон об арбитражных судах), от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» (далее — Закон о военных судах), которые определяют основные положения формирования и функционирования судебной системы.

К третьей группе относятся Федеральные законы: от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (далее — Закон о мировых судьях), от 20 августа 2004 г. № 113-ФЗ «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» (далее — Закон о присяжных заседателях), от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ «О судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» и Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе

судей в Российской Федерации» (далее — Закон о статусе судей), регулирующие вопросы более частного характера.

Указанные документы международного характера, а также федеральные конституционные законы, федеральные законы и законы Российской Федерации составляют правовую базу, необходимую для организации и эффективного функционирования судебной системы Российской Федерации, закрепляют ее основы, а также особенности функционирования в зависимости от уровня и вида судов.

§ 3. Признаки единства судебной системы Российской Федерации

Судебная система Российской Федерации *едина*, что обеспечивается прежде всего посредством закрепления ее в Конституции Российской Федерации и Законе о судебной системе. Также тем, что всеми федеральными судами и мировыми судьями соблюдаются установленные федеральными законами правила судопроизводства (конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного), применяются Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, конституции (уставы) и другие законы субъектов Российской Федерации, которые в своей совокупности образуют правовую основу функционирования судебной системы.

Кроме того, важным условием единства судебной системы являются признание обязательности исполнения на всей территории Российской Федерации судебных постановлений, вступивших в законную силу, законодательное закрепление единства статуса судей, финансирование федеральных судов и мировых судей из федерального бюджета.

Единство судебной системы обеспечивается также общими для всей системы *принципами* ее организации и функционирования. Помимо общего для всех государственных органов принципа законности к числу основных принципов организации и функционирования судебной системы Закон о судебной системе относит:

- 1) осуществление правосудия только судом (ст. 1);
- 2) самостоятельность и независимость судей (ст. 5);

- 3) обязательность судебных решений (ст. 6);
- 4) равенство всех перед законом и судом (ст. 7);
- 5) участие граждан в осуществлении правосудия (ст. 8);
- 6) гласность судебного разбирательства (ст. 9);
- 7) использование русского языка в судопроизводстве и делопроизводстве (ст. 10).

Судебную систему Российской Федерации составляют действующие на ее территории федеральные суды и мировые судьи субъектов Российской Федерации. Создание чрезвычайных судов и судов, которые не предусмотрены Законом о судебной системе, не допускается.

К федеральным судам относятся Конституционный Суд Российской Федерации и Верховный Суд Российской Федерации, кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции, верховные суды субъектов Российской Федерации, районные суды, военные и специализированные суды, образующие систему федеральных судов общей юрисдикции, арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, входящие в систему федеральных арбитражных судов.

В свою очередь, мировые судьи, как уже упоминалось, являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Все судьи в Российской Федерации обладают единым статусом и различаются между собой только полномочиями и компетенцией. Особенности правового положения отдельных категорий судей определяются федеральными законами и в предусмотренных законом случаях законами субъектов Российской Федерации. Особенности полномочий и компетенции применительно к конкретному виду судопроизводства определяются также соответствующим процессуальным законодательством.

Законом о судебной системе определен порядок создания и упразднения судов. Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации могут быть упразднены только путем внесения поправок в Конституцию Российской Федерации. Другие федеральные суды создаются и упраздняются только федеральным законом. Должности мировых судей создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации (ст. 17 Закона о судебной системе). За-

креплены и основные подходы к определению правового статуса основных элементов судебной системы, которые получили развитие в других федеральных конституционных законах и федеральных законах.

§ 4. Основные элементы судебной системы Российской Федерации

В настоящее время *Конституционный Суд Российской Федерации* является высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации и единственным судебным органом, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства (ст. 18 Закона о судебной системе и ст. 1 Закона о Конституционном Суде). Он решает исключительно вопросы права и при осуществлении конституционного судопроизводства воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов. Конституционный Суд Российской Федерации наделен правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения (ст. 3 Закона о Конституционном Суде)²⁸.

В 1992—2022 годах конституционное правосудие отправляли также конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, которые в качестве органов конституционного контроля были созданы в соответствии с конституциями или уставами большинства субъектов Российской Федерации. Ученые расходились во мнениях относительно обоснованности рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в качестве подсистемы судебной системы страны. Однако в настоящее время указанные споры представляются неактуальными в связи с тем, что в соответствии с Федеральным конституционным законом от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» с 1 января 2023 года конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации были упразднены.

Данное решение было обусловлено тем, что в соответствии с новой редакцией Конституции Российской Федерации с изме-

²⁸ Подробнее о статусе и полномочиях Конституционного Суда Российской Федерации см. главу 3 настоящего пособия.

нениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года, был определен исчерпывающий перечень судов, составляющих судебную систему Российской Федерации, и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в этот перечень не включены. Таким образом, соответствующие нормы ряда федеральных конституционных законов были приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

Завершение деятельности конституционных (уставных) судов проходило в несколько этапов: с 19 декабря 2020 года эти суды перестали принимать новые дела к производству и до своего упразднения только завершали рассмотрение тех дел, которые ранее были приняты к производству. Как уже было указано, к 1 января 2023 года они были упразднены, однако субъектам Российской Федерации было предоставлено право создавать конституционные (уставные) советы, действующие при законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации (ст. 5 Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы»). При этом указанные советы в случае их создания уже не являются элементами судебной системы Российской Федерации.

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, делам по разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам (ст. 19 Закона о судебной системе). Он осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов, образованных в соответствии с Законом о судебной системе и федеральными законами и рассматривает подсудные указанным судам дела в качестве суда надзорной инстанции, а также в пределах своей компетенции в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций (ст. 19 Закона о судебной системе, ст. 2 Закона о Верховном Суде).

При этом он также рассматривает отнесенные к его подсудности дела в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам (ч. 3 ст. 19 Закона о судебной системе). Законом определен перечень категорий административных дел и дел по разрешению экономических споров, которые

Верховный Суд рассматривает в качестве суда первой инстанции (ч. 4, 5 ст. 2 Закона о Верховном Суде).

Кроме того, к полномочиям Верховного Суда Российской Федерации в целях обеспечения единообразного применения законодательства отнесена дача судам разъяснений по вопросам судебной практики (ч. 4 ст. 19 Закона о судебной системе, п. 1 ч. 7 ст. 2 Закона о Верховном Суде), что, как правило, находит отражение в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации²⁹.

Существенные изменения в судебной системе Российской Федерации связаны с выделением в качестве самостоятельных элементов судебной системы *кассационных* и *апелляционных судов общей юрисдикции* (ст. 19.1, 19.2 Закона о судебной системе). Тот факт, что законодатель разместил соответствующие нормы после тех, которые определяют основное значение Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации, и перед нормами, определяющими роль и значение верховных судов республик, краевых (областных) судов, судов городов федерального значения, суда автономной области и судов автономных округов, свидетельствует об особой значимости кассационных и апелляционных судов в системе федеральных судов общей юрисдикции, как важной составляющей судебной системы страны. В результате представляется обоснованным рассматривать их в качестве самостоятельных элементов федерального уровня судебной системы.

В целях обеспечения успешной деятельности этих судов в Российской Федерации созданы девять кассационных округов и пять апелляционных.

Специфика кассационного суда общей юрисдикции заключается в том, что он осуществляет свою деятельность на межрегиональном уровне. В пределах своей компетенции он рассматривает дела в качестве суда кассационной инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам (ч. 1 ст. 19.1 Закона о судебной системе). Он является федеральным судом общей юрисдикции, действующим в пределах территории соответствующего судебного кассационного округа (ч. 1 ст. 23.1 Закона о судах общей юрисдикции). В Российской Федерации в пределах территорий соответствующих судебных кассационных окру-

²⁹ Подробнее см. главу 4 настоящего пособия.

гов действуют девять кассационных судов общей юрисдикции (ч. 2 ст. 23.1 Закона о судах общей юрисдикции), которые являются вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного кассационного округа федеральным судам общей юрисдикции и мировым судьям, если иное не установлено федеральным конституционным законом (ч. 2 ст. 19.1 Закона о судебной системе). Они осуществляют пересмотр судебных актов, принятых этими судами. С учреждением кассационных судов связано введение «сплошной кассации». Впервые введенная за всю историю российского правосудия сплошная кассация в судах общей юрисдикции гарантирует право на рассмотрение дел в трех инстанциях — первой, апелляции и кассации, исключая соединение нескольких судебных инстанций в одном суде.

Апелляционные суды общей юрисдикции также осуществляют свою деятельность на межрегиональном (межсубъектовом) уровне. Апелляционный суд общей юрисдикции в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда апелляционной инстанции, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Он является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к тем верховным судам республик, краевым (областным) судам, судам городов федерального значения, суду автономной области, судам автономных округов, которые действуют на территории соответствующего судебного апелляционного округа, если иное не установлено федеральным конституционным законом, и рассматривает в качестве суда апелляционной инстанции дела по жалобам, представлениям на судебные акты (ст. 19.2 Закона о судебной системе и ст. 23.9 Закона о судах общей юрисдикции).

Сегодня в Российской Федерации учреждено пять апелляционных судов общей юрисдикции, которые, также будучи федеральными судами общей юрисдикции, действуют в пределах территории соответствующего судебного апелляционного округа (ч. 1 ст. 23.9 Закона о судах общей юрисдикции).

Границы кассационных и апелляционных округов закреплены в законе (ч. 2 ст. 23.1, ч. 2 ст. 23.9 Закона о судах общей юрисдикции соответственно).

В настоящее время в систему судов общей юрисдикции входят федеральные суды общей юрисдикции и суды общей юрисдикции субъектов Российской Федерации. К числу федеральных

судов общей юрисдикции, помимо кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, относятся верховные суды республик; краевые, областные суды; суды городов федерального значения; суд автономной области; суды автономных округов; районные суды, городские суды, межрайонные суды (далее — районные суды), военные и специализированные суды. К судам общей юрисдикции субъектов Российской Федерации относятся мировые судьи (ст. 1 Закона о судах общей юрисдикции).

Верховный суд республики, краевой, областной суд, суд города федерального значения, суд автономной области, суд автономного округа действуют в пределах территории соответствующего субъекта Российской Федерации и рассматривают дела в качестве суда первой и апелляционной инстанций, являясь непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к районным судам, действующим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Они рассматривают дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, осуществляют иные полномочия, предусмотренные федеральным конституционным законом (ст. 20 Закона о судебной системе, ст. 24 Закона о судах общей юрисдикции).

В основе создания ***районных судов*** лежит административно-территориальное деление страны. Они создаются в судебном районе, территория которого охватывает территорию одного района, города или иной соответствующей им административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации (районный принцип), либо в судебном районе, территория которого охватывает имеющие общие (смежные) границы территории нескольких районов (межрайонный принцип) (ст. 32 Закона о судах общей юрисдикции). Районный суд рассматривает все уголовные, гражданские и административные дела в качестве суда первой инстанции, за исключением дел, отнесенных федеральными законами к подсудности других судов. Кроме того, в предусмотренных законом случаях рассматривает дела об административных правонарушениях (ст. 34 Закона о судах общей юрисдикции). Он является непосредственно вышестоящей судебной инстанцией по отношению к мировым судьям, действующим на территории соответствующего судебного района (ст. 21 Закона о судебной системе).

Статьей 22 Закона о судебной системе закреплено положение, согласно которому судебную власть в Вооруженных Силах

Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах, где федеральным законом предусмотрена военная служба, осуществляют *военные суды*, которые в пределах своей компетенции рассматривают дела в качестве суда первой и второй инстанций, по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Военные суды могут быть созданы за пределами территории Российской Федерации по месту дислокации воинской части, предприятия, учреждения или организации Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации (ч. 2 ст. 8 Закона о военных судах).

Военные суды являются федеральными судами общей юрисдикции и входят в судебную систему Российской Федерации. В систему военных судов входят кассационный военный суд, апелляционный военный суд, окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды (ч. 1 ст. 8 Закона о военных судах). Окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды создаются по территориальному принципу по месту дислокации соответствующих воинских частей и учреждений Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов.

В период мобилизации и в военное время особенности организации и деятельности военных судов определяются соответствующими федеральными конституционными законами (ч. 4 ст. 1 Закона о военных судах).

В настоящее время законом предусмотрена возможность рассмотрения уголовных дел с *участием присяжных заседателей* федеральными судами общей юрисдикции, включая Верховный Суд Российской Федерации, верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, автономной области и автономных округов, районные суды, окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды. Исключение составляет только рассмотрение дел военными судами, дислоцированными за пределами территории Российской Федерации (ст. 1 Закона о присяжных заседателях). Участие граждан Российской Федерации в осуществлении правосудия в качестве присяжных заседателей является их правом и гражданским долгом (ст. 2 Закона о присяжных заседателях). В период осуществления присяжным заседателем правосудия

на него распространяются гарантии независимости и неприкосновенности судей, установленные законом (ст. 12 Закона о присяжных заседателях).

История суда присяжных в России насчитывает многие десятилетия. Сначала он был создан в 1864 году и просуществовал до конца 1917 года, когда был упразднен советской властью. Вернулся суд присяжных в Россию в 1993 году. Его подсудность неоднократно менялась, но первоначально суд присяжных функционировал только на уровне судов субъектов Российской Федерации. С 1 июня 2018 года право на рассмотрение уголовных дел судом присяжных было предоставлено и районным судам. В настоящее время различается численность коллегии присяжных в зависимости от уровня суда — шесть человек в районных (городских) судах (п. 3 ч. 2 ст. 30 УПК РФ) и восемь человек в областных и приравненных к ним судах (п. 2 ч. 2 ст. 30 УПК РФ).

Относительно самостоятельную подсистему судебной системы Российской Федерации составляют *арбитражные суды*, которые также являются федеральными судами (ст. 1 Закона об арбитражных судах). Законом о судебной системе предусмотрены такие элементы указанной подсистемы, как арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды, полномочия, порядок образования и деятельности которых устанавливаются Законом об арбитражных судах (ст. 3 Закона об арбитражных судах).

При этом арбитражный суд округа (арбитражный кассационный суд) рассматривает дела в качестве суда первой инстанции, в качестве суда кассационной инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Он является вышестоящей судебной инстанцией по отношению к действующим на территории соответствующего судебного округа арбитражным апелляционным судам и арбитражным судам субъектов Российской Федерации (ст. 24 Закона о судебной системе).

Арбитражный апелляционный суд в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда апелляционной инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам (ст. 24.1 Закона о судебной системе), а арбитражный суд субъекта Российской Федерации в пределах своей компетенции рассматривает дела в качестве суда первой инстанции и по новым

или вновь открывшимся обстоятельствам (ст. 25 Закона о судебной системе).

Арбитражные суды осуществляют разрешение экономических споров и рассмотрение иных дел, отнесенных к их компетенции законом (ст. 4 Закона об арбитражных судах). Законодательно закреплены задачи и принципы их деятельности. К числу задач закон относит защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов предприятий, учреждений, организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также содействие укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (ст. 5 Закона об арбитражных судах).

К числу принципов отнесены общие для всей судебной системы принципы: законности, независимости судей, равенства организаций и граждан перед законом и судом, состязательности и равноправия сторон, гласности разбирательства дел (ст. 6 Закона об арбитражных судах).

В настоящее время созданы и функционируют десять арбитражных судов округов, территории которых определены законом (ч. 2 ст. 24 Закона об арбитражных судах), и двадцать один арбитражный апелляционный суд (ч. 2 ст. 33.1 Закона об арбитражных судах).

Что же касается арбитражных судов субъектов Российской Федерации, то они могут действовать как на территории одного субъекта, так и на территориях нескольких субъектов Российской Федерации. Кроме того, на территории одного субъекта Российской Федерации судебную власть могут осуществлять несколько арбитражных судов (ст. 34 Закона об арбитражных судах).

Законом установлена возможность учреждения специализированных федеральных судов для рассмотрения гражданских и административных дел, подсудных судам общей юрисдикции, а также дел, рассматриваемых арбитражными судами (ст. 26 Закона о судебной системе).

В качестве такого специализированного суда в 2011 году учрежден *Суд по интеллектуальным правам*, который является специализированным арбитражным судом и рассматривает в качестве суда первой и кассационной инстанций дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав (ст. 26.1 За-

кона о судебной системе и ст. 43.2 Закона об арбитражных судах). Составу и полномочиям Суда по интеллектуальным правам посвящена самостоятельная глава IV.1 Закона об арбитражных судах.

Как уже отмечалось выше, судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации являются *мировые судьи*, которые входят в единую судебную систему Российской Федерации (ст. 1 и 28 Закона о судебной системе).

Мировые судьи в пределах своей компетенции рассматривают гражданские, административные и уголовные дела в качестве суда первой инстанции, осуществляя правосудие именем Российской Федерации.

По общему правилу деятельность мировых судей осуществляется в пределах судебного района на судебных участках, которые создаются из расчета численности населения на одном участке от 15 до 23 тыс. человек. В административно-территориальных образованиях с численностью населения менее 15 тыс. человек создается один судебный участок. Судебные участки и должности мировых судей создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации (ст. 4 Закона о мировых судьях).

Созданная и успешно функционирующая в Российской Федерации судебная система объединяет все виды судов, предусмотренные законом. Распределение полномочий в соответствии с уровнем и компетенцией судов, начиная с Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации и заканчивая мировыми судами (мировыми судьями), обеспечивает отправление правосудия всеми звеньями судебной системы посредством пяти видов судопроизводства: конституционного, гражданского, арбитражного, административного и уголовного без дублирования, но с возможностью проверки и оценки законности принятых по делам решений.

Структура, состав и полномочия судов, входящих в судебную систему государства, подчинены цели обеспечения правосудия на территории Российской Федерации и в ряде случаев за ее пределами в соответствии с законом, а также реализации принципов организации и функционирования всей судебной системы в целом и отдельных ее подсистем и звеньев. Вместе с тем определенные особенности, обусловленные местом того или иного суда в судебной системе страны, имеются и будут рассмотрены далее.

Глава 3

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Понятие и правовые модели конституционного контроля

Конституционализм предполагает переход центра правового регулирования на конституционный уровень. Ранее конституции представляли собой политические акты, содержащие не столько реальные правовые нормы, сколько определенную политическую декларацию, в процессе конституционализации указанные акты перестают быть актами политическими и превращаются в юридические, призванные играть ключевую роль в механизме реального правоприменения.

Содержание конституционно-правовых норм не позволяет наполнять их объемным юридическим содержанием, основная роль конституций не в полноте регламентации, а в месте, которое они занимают в иерархии источников права, вершиной данной пирамиды и должна стать конституция. Следовательно, эффективность конституционализма может быть обеспечена только в том случае, если нижестоящие нормативные правовые акты будут соответствовать идеям, принципам и конкретным положениям конституции и не противоречить им. Реализацию указанного положения пытались найти американцы, еще в XIX веке интегрировавшие Конституцию в реальную правовую систему посредством доктрины *judicialreview* (судебного надзора).

Англосаксонская модель, основанная на доктрине *judicialreview*, сформулированной еще в 1803 году Верховным судом США по делу *Marbury v. Madison*³⁰. В соответствии с этой доктриной любой американский суд при рассмотрении конкретного дела обязан напрямую применять Конституцию, в силу чего при возникновении спора о конституционности того или иного закона он должен рассмотреть его непосредственно в рамках находящегося в производстве уголовного, гражданского и другого дела, отказавшись применять закон, если он неконституционен. Выводы суда подлежат инстанционному контролю со стороны вышестоящих судов. Окончательное решение

³⁰ Бернам У. Правовая система США / пер. с англ. А. Александрова [и др.]. М. : Новая юстиция, 2006. С. 59.

принимается Верховным судом США, который вправе принять решение в порядке апелляции на соответствующие решения нижестоящих судов.

В целом в данной модели конституционный контроль осуществляется без специального органа — без конституционного суда. Фактически функция конституционного суда возложена на Верховный суд.

Впоследствии европейцами разработана концепция конституционного контроля (например, франц. *contrôle de constitutionnalité*), т. е. особой деятельности по рассмотрению споров, связанных с толкованием конституционно-правовых норм, возможным искажением их смысла в правоприменительной практике, гипотетическим противоречием между конституцией и иными актами (законами, подзаконными актами и т. п.), включая международно-правовые договоры. Данная модель конституционного контроля предусматривает передачу функции конституционного контроля специализированному суду, который осуществлял бы данную функцию в форме конституционного судопроизводства, поскольку это позволяет обеспечить надлежащую процессуальную форму рассмотрения соответствующих вопросов и гарантировать публичный (общий) интерес и учесть интересы всех заинтересованных лиц.

Европейская континентальная модель конституционного контроля может быть охарактеризована отсутствием доктрины судебного прецедента. В связи с чем был создан специальный судебный орган, который осуществлял конституционный контроль в рамках особого конституционного судопроизводства, процессуально полностью отделенного от других видов судопроизводства (гражданского, уголовного, административного и т. п.). Именно для органа конституционной юстиции конституция является актом прямого действия, остальные суды при наличии сомнений в конституционности того или иного закона должны обращаться в этот орган, не будучи вправе действовать самостоятельно, что, в частности, исключает конфликт компетенций. Оптимальным и наиболее распространенным вариантом является создание специального конституционного суда, встроенного в судебную систему.

Отметим, что независимо от принадлежности к англосаксонской или континентальной правовой семье эффективный консти-

туционный контроль должен учитывать специфику той или иной правовой системы, ее технику, историю и т. д.

В России в настоящее время действует классический вариант континентальной европейской модели конституционного контроля. Кроме Конституционного Суда Российской Федерации на региональном уровне до конституционной реформы 2020 года действовали также конституционные (уставные) органы в субъектах Российской Федерации, которые создавались, как и на федеральном уровне, в виде судов, а после реформы — в виде специализированных советов при соответствующих органах государственной власти.

Конституционный Суд Российской Федерации является неотъемлемой самостоятельной частью системы государственных органов Российской Федерации. По своему конституционно-правовому статусу Конституционный Суд относится к категории высших органов власти Российской Федерации, находясь в едином ряду с такими государственными учреждениями, как Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Государственная Дума и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации³¹.

В соответствии с Законом о Конституционном Суде Конституционный Суд Российской Федерации — высший судебный орган конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющий судебную власть самостоятельно и независимо посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.

Конституционный Суд является органом судебной охраны Конституции Российской Федерации, деятельность которого заключается в выявлении и разрешении ситуаций, свидетельствующих о расхождении и противоречии нормативных правовых актов законодательной и исполнительной власти конституционным нормам.

По мнению В. Д. Зорькина, Конституционный Суд Российской Федерации занимает особое место в системе защиты Конституции Российской Федерации, поскольку обладает средства-

³¹ Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М. : Закон и право, 1997. С. 120.

ми воздействия на важнейшие сферы жизни общества и государства путем исключения из правового оборота нормативных правовых актов, признанных Судом не соответствующими Конституции Российской Федерации, возлагающими обязательность введения нового режима правового регулирования³².

Конституционный Суд *разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации:*

1) федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации;

2) конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) договоров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

4) не вступивших в силу международных договоров Российской Федерации (п. 1 ст. 3 Закона о Конституционном Суде).

По ходатайству Президента Российской Федерации, любого из участвующих в споре органов *разрешает споры о разграничении компетенции:*

1) между федеральными органами государственной власти;

2) между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

3) между высшими государственными органами субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 3 Закона о Конституционном Суде).

По жалобам на нарушение конституционных прав и свобод Конституционный Суд *проверяет конституционность феде-*

³² Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. М. : Норма, 2007. С. 119 ; Витрук Н. В. Конституционное правосудие. М., 1998. С. 85 ; Ястребов В. Б., Ястребов В. В. Решения Конституционного Суда РФ как источник уголовно-процессуального права // Законодательство. 2014. № 7. С. 74—81.

ральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, примененных в конкретном деле, если исчерпаны все другие внутригосударственные средства судебной защиты (п. 3 ст. 3 Закона о Конституционном Суде).

По запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации *дает толкование Конституции Российской Федерации* (п. 4 ст. 3 Закона о Конституционном Суде).

При наличии запроса Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации *дает заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения* Президента Российской Федерации или Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности либо досрочно в случае его отставки или стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия, в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (п. 5 ст. 3 Закона о Конституционном Суде).

Кроме того, Конституционный Суд осуществляет иные полномочия, предоставляемые ему Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами.

При разрешении конституционных коллизий Конституционный Суд решает исключительно вопросы права и воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию других судов или иных органов.

Деятельность Конституционного Суда осуществляется с учетом принципов независимости, коллегиальности, гласности, состязательности и равноправия сторон.

Решения Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Независимость Конституционного Суда обеспечивается гарантиями недопустимости вмешательства в его деятельность. Кроме того, независимость обеспечивается и в организационном, финансовом и материально-техническом отношении 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 он распоряжается самостоятельно. Смета его расходов не может быть уменьшена по сравнению с предыдущим финансовым годом.

Конституционный Суд Российской Федерации самостоятельно и независимо осуществляет информационное и кадровое обеспечение своей деятельности.

Имущество, необходимое ему для осуществления деятельности и находящееся в его оперативном управлении, является федеральной собственностью. Конституционный Суд может наделять функциями по осуществлению права оперативного управления указанным имуществом структурные подразделения, входящие в состав его аппарата.

Какое бы то ни было ограничение правовых, организационных, финансовых, информационных, материально-технических, кадровых и других условий деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, установленных Законом о Конституционном Суде, не допускается.

§ 2. Состав и порядок образования Конституционного Суда Российской Федерации

В соответствии с Законом о Конституционном Суде (ст. 4) Конституционный Суд Российской Федерации состоит из одиннадцати судей, включая Председателя и его заместителя. Судьи Конституционного Суда назначаются на должность Советом Фе-

дерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации правомочен осуществлять свою деятельность при наличии в его составе не менее восьми судей. Его полномочия не ограничены определенным сроком.

В силу положений Закона о Конституционном Суде (ст. 8) кандидатом на должность судьи Конституционного Суда Российской Федерации может быть гражданин Российской Федерации, достигший возраста не менее сорока лет, с безупречной репутацией, постоянно проживающий в Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, имеющий высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии не менее пятнадцати лет, зарекомендовавший себя специалистом высокой квалификации в области права. Соблюдение указанных требований служит гарантией назначения на должность судьи Конституционного Суда лиц, обладающих профессиональными навыками, нравственно-моральными принципами и правильно понимающих смысл и значение интересов личности, общества и государства, морально стойких, верных своему гражданскому и служебному долгу.

Судьи Конституционного Суда Российской Федерации назначаются в индивидуальном порядке тайным голосованием. Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации приводит вновь назначенного судью к присяге, в соответствии с которой судья Конституционного Суда клянется «честно и добросовестно исполнять обязанности судьи Конституционного Суда Российской Федерации, подчиняясь при этом только Конституции Российской Федерации, ничему и никому более (ст. 9, 10 Закона о Конституционном Суде).

Законом судье Конституционного Суда гарантируется независимость, которая обеспечивается неприкосновенностью судьи, его несменяемостью, равенством прав судей, установленными Законом о Конституционном Суде порядком приостановления и прекращения полномочий судей, запретом вмешательства в судебную деятельность, системой материального и социального обеспечения, гарантиями безопасности, соответ-

ствующими его высокому статусу (ст. 13 Закона о Конституционном Суде).

Полномочия судьи Конституционного Суда, как уже подчеркивалось, не ограничены определенным сроком. Предельный возраст пребывания в должности судьи Конституционного Суда — семьдесят лет. Судья Конституционного Суда считается вступившим в должность с момента принятия им присяги. Его полномочия прекращаются в последний день месяца, в котором ему исполняется семьдесят лет. Судья, достигший предельного возраста пребывания в должности судьи, продолжает исполнять обязанности судьи до принятия итогового решения по делу, слушание по которому проведено с его участием.

На Председателя Конституционного Суда предельный срок пребывания в должности судьи не распространяется.

Статьей 17 Закона о Конституционном Суде предусмотрены основания приостановления полномочий судьи Конституционного Суда Российской Федерации:

- 1) если в отношении судьи возбуждено уголовное дело либо он привлечен в качестве обвиняемого по другому уголовному делу;
- 2) судья по состоянию здоровья временно не способен выполнять свои обязанности.

Судья Конституционного Суда Российской Федерации, полномочия которого приостановлены, не вправе участвовать в заседаниях Конституционного Суда, а также направлять официальные документы в государственные органы и организации, общественные объединения, должностным лицам и гражданам и истребовать от них какие-либо документы и иную информацию.

На период приостановления полномочий судьи Конституционного Суда Российской Федерации не приостанавливается выплата ежемесячного денежного вознаграждения, ежеквартального денежного поощрения и судья не лишается гарантий, установленных Законом о Конституционном Суде.

Отметим, что ст. 18 Закона о Конституционном Суде предусматривает основания прекращения полномочий судьи Конституционного Суда Российской Федерации. Например, полномочия прекращаются в случае: нарушения порядка его назначения на должность судьи; достижения судьей предельного возраста пребывания в соответствующей должности; личного письмен-

ного заявления судьи об отставке до достижения им предельного возраста пребывания в соответствующей должности; утраты судьей гражданства Российской Федерации, приобретения гражданства (подданства) иностранного государства либо получения вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства; вынесения в отношении судьи обвинительного приговора, вступившего в законную силу; совершения судьей поступка, порочащего честь и достоинство судьи; занятия деятельностью или совершения действий, не совместимых с должностью судьи; смерти судьи.

Полномочия судьи Конституционного Суда могут быть прекращены также ввиду его неспособности по состоянию здоровья или иным уважительным причинам в течение длительного времени (не менее десяти месяцев подряд) исполнять обязанности судьи.

При прекращении полномочий судьи Конституционного Суда самим Конституционным Судом Российской Федерации соответствующее решение направляется Президенту Российской Федерации, в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и является официальным уведомлением об открытии вакансии.

Обеспечение режима работы Конституционного Суда Российской Федерации возлагается на *Председателя Конституционного Суда*, который:

- 1) руководит подготовкой заседаний;
- 2) вносит на обсуждение Конституционного Суда вопросы, подлежащие рассмотрению в его заседаниях;
- 3) представляет Конституционный Суд в отношениях с государственными органами и организациями, общественными объединениями по уполномочию Конституционного Суда и выступает с заявлениями от его имени;
- 4) осуществляет общее руководство аппаратом Конституционного Суда, представляет на утверждение Конституционного Суда кандидатуры руководителя аппарата и руководителя Секретариата Конституционного Суда, Положение о Секретариате Конституционного Суда, численность и структуру аппарата;
- 5) осуществляет другие полномочия.

Председатель Конституционного Суда издает приказы и распоряжения.

Во всех случаях, когда Председатель Конституционного Суда не в состоянии исполнять свои обязанности, их временно исполняет заместитель Председателя Конституционного Суда.

Председатель и заместитель Председателя Конституционного Суда назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации сроком на шесть лет и по истечении срока могут быть назначены на должность на новый срок.

§ 3. Цели, задачи и функции Конституционного Суда Российской Федерации

Целью деятельности Конституционного Суда Российской Федерации является защита основ конституционного строя Российского государства, охрана прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации.

Целью деятельности Конституционного Суда определяются основные его *задачи*. К ним можно отнести: решение споров между властями Российской Федерации с помощью правовых средств, прежде всего на основе норм Конституции Российской Федерации, регулирующих упорядочение государственной власти с целью обеспечения разрешения конфликтов между людьми, их группами, организациями, человеком и государством в политической сфере; недопущение передачи законодательной властью полномочий исполнительной власти по решению вопросов конституционного значения³³; обеспечение непротиворечивого соблюдения конституционных норм, которые способствуют формированию механизма по защите и обеспечению прав и свобод человека и гражданина на всей территории Российской Федерации, исключают неправомерность действий государственных органов и иных структур управления государством, гарантируя гражданам возможность оказывать воздействие на государство в случае нарушения их прав и восстано-

³³ Капинус О. С. Правовые основы компетенции и функций Конституционного Суда Российской Федерации // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 12. С. 80—81.

ливать нарушенное право; официальное нормативное толкование Конституции Российской Федерации, направленное на преодоление имеющихся неконституционных положений в законодательстве Российской Федерации всех уровней, на обеспечение безусловного приоритета на территории нашей страны Конституции Российской Федерации перед любыми нормами российского и международного права и т. п.

В числе новых задач Конституционного Суда, обусловленных внесением поправок в Конституцию Российской Федерации по результатам всенародного голосования 1 июля 2020 года, можно назвать защиту традиционных ценностей российского общества. Основная новизна российской конституционной реформы состояла именно в отражении возрастающей роли аксиологической составляющей российской правовой системы³⁴. «Новый этап развития Конституции РФ ознаменовался закреплением после принятия поправок целого ряда конституционных ценностей, к которым относятся перечисленные в статье 75.1, а также, например, уникальное природное и биологическое разнообразие страны, преемственность в развитии, солидарность поколений»³⁵.

В преддверии обсуждения поправок к Конституции Российской Федерации в соответствии с Законом Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» полномочия Конституционного Суда Российской Федерации были расширены. Теперь Конституционный Суд Российской Федерации по запросу Президента Российской Федерации проверяет конституционность проектов законов Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации.

К основным *функциям* Конституционного Суда Российской Федерации относятся:

³⁴ Конституционная реформа как реализация ценностного консенсуса общества / С. И. Захарцев, Д. В. Масленников, А. И. Морозов, В. П. Сальников // Поправки к Конституции Российской Федерации и перспективы развития регионального законодательства : материалы Всерос. науч.-практ. конф., Уфа, 24 марта 2021 г., Уфа, 2021. С. 227 —238.

³⁵ Герасимова Е. В. Права и свободы как ценность в практике Конституционного Суда Российской Федерации в контексте концепции устойчивого развития // Вестник Гуманитарного университета. 2021. № 4 (35). С. 37.

1) правотворческая функция: оценка конституционности законов и подзаконных актов; толкование закона; преодоление правовых пробелов; устранение конституционных коллизий и т. п.³⁶;

2) гармонизирующая функция: выстраивание приоритетности конституционных ценностей, обеспечение их гармоничной реализации и исполнения³⁷;

3) социальная функция: поддержание стабильности перечня обязанностей граждан перед государством; гарантии недопустимости невыполнения государством обязанностей перед обществом в вопросах социального обеспечения;

4) правоохранительная и правозащитная функции: обеспечение соразмерности ограничения прав и свобод человека и гражданина в условиях обеспечения защиты основ конституционного строя; обеспечение государством возможности каждому гражданину реализовывать право на судебную защиту своих прав в суде³⁸;

5) функция судебного контроля, основанная на задаче осуществления судебной власти в форме конституционного судопроизводства на принципах независимости и самостоятельности³⁹;

б) аксиологическая функция: защита традиционных ценностей российского общества, предусмотренная Конституцией Российской Федерации.

³⁶ Баринов Э. Э., Напалков С. В. Правотворческие функции Конституционного Суда Российской Федерации в механизме обеспечения принципа единообразия судебной практики // Наука и образование; хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2018. № 1 (92). С. 50—53.

³⁷ Полянский В. В. Гармонизирующая функция Конституционного Суда Российской Федерации (конституционное содержание и перспективы реализации) // Юридический мир. 2013. № 12. С. 21—26.

³⁸ Карасев Р. Е. Правозащитная функция Конституционного Суда Российской Федерации // Государство и право. 2015. № 5. С. 111—113 ; Портнова Е. В. Правозащитная функция конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Наука. Общество. Государство. 2016. Т. 4, № 3 (15). С. 114—119.

³⁹ Григонис В. П., Тулаев А. Н., Гусинская М. Г. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в системе защиты прав и свобод человека и гражданина // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2020. № 3 (48). С. 41.

§ 4. Компетенция Конституционного Суда Российской Федерации

Цели, задачи и функции Конституционного Суда Российской Федерации непосредственно связаны с его компетенцией, поскольку последняя ориентирована на то, чтобы, с одной стороны, обеспечить решение стоящих перед Конституционным Судом задач, а с другой стороны, функционально ограничить его возможности, чтобы не нарушить баланс сдержек и противовесов ветвей власти. «Компетенция органа публичной власти всегда ограничена, что подразумевает запрет для любого такого органа осуществлять полномочия, которые в его компетенцию не входят»⁴⁰, что соответствует конституционному принципу разделения властей.

Согласно Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 1, ст. 10, ч. 2 ст.15) государственная власть в нашей стране осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, что соответствует восходящим еще к XVIII столетию идеям о демократическом государственном устройстве. Не случайно поэтому уже в первом решении Конституционного Суда Российской Федерации было отмечено, что согласно основополагающему принципу конституционного строя нашего государства любой его государственный орган может принимать только такие решения и осуществлять такие действия, которые входят в его компетенцию, определенную согласно с Конституцией Российской Федерации⁴¹. Однако нужно иметь в виду, что разделение задач, функций и полномочий органов, относящихся к различным ветвям власти, не ограничивает, а, наоборот, предполагает возможности их взаимодействия. Так, возможности и необходимость взаимодействия Конституционного Суда Российской Федерации и прокуратуры Российской Федерации определены их участием в решении

⁴⁰ Петров А. А. Цели деятельности Конституционного Суда Российской Федерации как критерий оценки правового качества его решений // Академический юридический журнал. 2020. № 1 (79). С. 4.

⁴¹ По делу о проверке конституционности Указа Президента РСФСР от 19 декабря 1991 г. № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР» : Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 января 1992 г. № 1-П-У // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 247.

проблем обеспечения единства и укрепления законности, верховенства Конституции Российской Федерации, защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов личности, общества и государства⁴².

С учетом значимости Конституционного Суда Российской Федерации в системе органов государственной власти его основные полномочия закреплены уже на конституционном уровне (чч. 2—5, 7 ст. 125 Конституции Российской Федерации). К ним относятся полномочия по рассмотрению дел в порядке абстрактного и конкретного нормоконтроля, по спорам о компетенции, по официальному толкованию Конституции Российской Федерации и др. В дополнение к этому Конституция Российской Федерации (ч. 3 ст. 128) допускает дополнительное определение полномочий Конституционного Суда посредством принятия федеральных конституционных законов. Круг этих полномочий, однако, ограничен тем, что согласно ст. 1 Закона о Конституционном Суде Конституционный Суд Российской Федерации отнесен к сфере судебной власти и потому его компетенция не может выходить за пределы функций, свойственных именно судебной власти. Например, Конституционный Суд не может оценивать целесообразность законодательных норм, и конституционный контроль должен осуществляться именно в формах конституционного судопроизводства в соответствии с задачами конституционного контроля. Самоограничение Конституционного Суда в его деятельности кругом целей, определенных абзацем первым ч. 1 ст. 3 Закона о Конституционном Суде, направлено на обеспечение соблюдения компетенционной легальности решений Конституционного Суда. Поэтому Конституционный Суд не входит в рассмотрение таких формально относящихся к его полномочиям вопросов, правовые последствия возможного решения по которым вступали бы в противоречие с целями Конституционного Суда, закрепленными в законе⁴³.

⁴² Ястребов В. Б., Ястребов В. В. Конституционный Суд и прокуратура Российской Федерации: принципы деятельности, задачи, взаимодействие в сфере укрепления законности и правопорядка // Законодательство. 2019. № 3. С. 48.

⁴³ Смирнов А. В. Взаимосвязь видов решений Конституционного Суда Российской Федерации, их оснований, целей и способов правового толкования // Журнал конституционного правосудия. 2012. № 3. С. 13—21.

§ 5. Организация работы Конституционного Суда Российской Федерации

Организационные формы конституционного судопроизводства определены в ст. 20 Закона о Конституционном Суде, которая закрепляет, что Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает и разрешает дела в заседаниях Конституционного Суда с проведением слушаний, а в случаях и порядке, установленных ст. 47.1 Закона о Конституционном Суде, также без проведения слушаний.

Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает в заседаниях все вопросы, относящиеся к его полномочиям, установленным Конституцией Российской Федерации, Законом о Конституционном Суде, а также:

- 1) принимает послания Конституционного Суда;
- 2) принимает регламент Конституционного Суда и вносит в него изменения и дополнения;
- 3) принимает решения о представлении судьи Конституционного Суда к награждению государственной наградой Российской Федерации, в том числе присвоению ему почетного звания Российской Федерации, а также об обращении к Президенту Российской Федерации с ходатайством о даче им согласия на принятие судьей Конституционного Суда награды или иного знака отличия иностранного государства;
- 4) принимает решения о приостановлении или прекращении полномочий судьи Конституционного Суда, а также о наличии оснований для досрочного прекращения Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации полномочий Председателя или заместителей Председателя Конституционного Суда.

Разрешение дела без проведения слушаний осуществляется в заседании Конституционного Суда.

Важное значение в организации работы Конституционного Суда имеет его *Секретариат*. Это связано в первую очередь с тем, что «суды выносят решения по поступающим обращениям и по своей природе реактивны: судья не может сам инициировать судопроизводство, и потенциал его власти раскрывается только с внешней подачи. Это делает взаимодействие с внешним миром, реакцию на такие подачи стратегически важным

элементом работы суда (что, конечно, особенно ярко проявляется в работе конституционных судов)»⁴⁴.

Секретариату отводится роль своего рода «фильтра» для выделения из большого объема поступающих обращений тех из них, которые по своей значимости могут рассматриваться на высшей ступени судебной системы Российской Федерации и рассмотрение которых соответствует компетенции Конституционного Суда, предусмотренной ст. 36 Закона о Конституционном Суде. А также те обращения, которые содержат четкое указание на конкретный закон, который, по мнению заявителя, был нарушен; когда заявитель уже исчерпал все средства правовой защиты; когда по аналогичному случаю ранее еще не было принято соответствующего постановления, и т. п.

Без осуществления первичной фильтрации обращений и писем Конституционный Суд не мог бы осуществлять свою деятельность. Достаточно указать для примера, что только в 2012 году в Конституционный Суд поступило более 19 тыс. обращений, из которых лишь 34 получили ответ в форме постановления⁴⁵.

Первичный анализ поступающих писем и отклонение тех из них, которые явно противоречат требованиям ст. 36 Закона о Конституционном Суде, осуществляется в отделе по приему граждан и работе с письмами. С содержательной стороны возможность передачи судье Конституционного Суда на рассмотрение писем и обращений, отобранных в отделе писем, оценивают аналитические или отраслевые управления, каждое из которых специализируется на одной из отраслей: частном, публичном, уголовном и трудовом праве.

Судьи в работе Секретариата не участвуют, а сотрудники Секретариата не могут вмешиваться в деятельность судей. Координацию работы между ними осуществляет Председатель Конституционного Суда.

Все производство в Конституционном Суде осуществляется на основе принципов независимости, коллегиальности, гласности, устности разбирательства, непрерывности судебного заседания, государственного языка судопроизводства, состязательности и равноправия сторон.

⁴⁴ Григорьев И. С. Роль секретариата в работе российского Конституционного Суда: фильтрация или амортизация? // Социология власти. 2015. Т. 27, № 2. С. 70.

⁴⁵ Там же. С. 76.

Стороны обладают равными процессуальными правами. Они могут знакомиться с материалами дела, излагать свою позицию по делу, задавать вопросы другим участникам процесса, заявлять ходатайства, в том числе об отводе судьи. Итоговое решение по рассматриваемому делу принимается Конституционным Судом в закрытом совещании. Решение о толковании Конституции Российской Федерации принимается большинством не менее 2/3 от общего числа судей.

Итоговое решение Конституционного Суда именуется постановлением. Итоговое решение Конституционного Суда по существу запроса о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения Президенту Российской Федерации в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления именуется заключением. Решения Конституционного Суда, принимаемые в ходе осуществления конституционного судопроизводства, именуются определениями. Решение Конституционного Суда окончательно и не подлежит обжалованию. Оно действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Неисполнение, ненадлежащее исполнение или воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда влечет ответственность, установленную федеральными законами.

Местом постоянного пребывания Конституционного Суда Российской Федерации является город Санкт-Петербург. Конституционный Суд может провести заседания в другом месте, когда сочтет это необходимым. В целях обеспечения доступа граждан и их объединений к конституционному правосудию, постоянной связи Конституционного Суда с иными органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации, содействия в осуществлении Конституционным Судом своих полномочий создается представительство Конституционного Суда в городе Москве.

§ 6. Правовая природа решений Конституционного Суда Российской Федерации

В части 3 ст. 29 Закона о Конституционном Суде проводится различие между конституционными решениями и другими актами Конституционного Суда Российской Федерации. К числу последних можно отнести решения, определяющие прежде всего внутренний порядок деятельности Конституционного Суда и не

относящиеся непосредственно к результатам деятельности конституционного судопроизводства⁴⁶. Очевидно, что основной интерес с позиций конституционного права могут представлять только конституционные решения. Вопрос об их правовой природе имеет как теоретическое, так и практическое значение при осуществлении органами власти правотворческой, правоприменительной и правоохранительной деятельности⁴⁷.

Поэтому неудивительно, что вопрос о правовой природе решений Конституционного Суда находится в центре дискуссии специалистов в области конституционного права. Хотя существующие разногласия во многом связаны и с отсутствием в законодательстве дефиниции самого понятия решений Конституционного Суда Российской Федерации.

В ходе дискуссии выяснилось, что одни ученые считают решения Конституционного Суда нормативными правовыми актами, другие — прецедентами, третьи — конституционными доктринами, четвертые — правоприменительными актами, пятые — интерпретационными актами⁴⁸. Можно встретить и указание на правотворческий характер решений Конституционного Суда, выдвигаемое на том основании, что эти решения могут являться средством устранения пробелов в праве⁴⁹. Ставится вопрос о триединой сущности решений Конституционного Суда, а именно: об одновременном наличии у конституционных решений ряда признаков прецедентного и правоприменительного характера, а также нормативности⁵⁰. В любом случае признается, что «решения Конституционного Суда Российской Федерации являются особым правовым явлением, обладающим рядом собственных, уникальных свойств, что прежде всего это обусловле-

⁴⁶ Кокотов А. Н. Правовая природа решений Конституционного Суда Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2006. № 1 (49). С. 73—74.

⁴⁷ Митькова Ю. С. Правовая природа решений Конституционного Суда Российской Федерации и их значение для уголовного судопроизводства // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2020. № 4 (55). С. 143.

⁴⁸ Демидова О. В. Правовая природа решений Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Воронежского института ФСИН России. 2017. № 1. С. 129.

⁴⁹ Мешков И. В. К вопросу о правовой природе решений Конституционного Суда Российской Федерации // Национальная Ассоциация Ученых. 2023. № 87-2. С. 67.

⁵⁰ Баранова С. А., Мышенко А. А. К вопросу о правовой природе решений Конституционного Суда Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2017. Т. 7, № 9А. С. 61.

но исключительной компетенцией Конституционного Суда Российской Федерации, а также реализацией посредством указанных решений специальной государственной функции судебной власти — конституционного контроля, основанного на принципе верховенства Конституции Российской Федерации»⁵¹.

С учетом всех существующих позиций можно сказать, что правовая природа решений Конституционного Суда Российской Федерации определяется следующими обстоятельствами: они принимаются особым субъектом в порядке установленной законом процедуры; занимают специфическое место в системе правовых актов; отражают государственную волю, направленную на соответствие действующего законодательства принципу целесообразности; обеспечены принудительной силой государства; им присущи такие качества, как обязательность, окончательность и непосредственность действия. Важную и глубокую характеристику правотворческой функции Конституционного Суда Российской Федерации дал В. Д. Зорькин: «Конституционный Суд, применяя и истолковывая Конституцию, выявляет не только букву, но и дух тех или иных ее положений на каждом новом этапе развития и тем самым приспособливает ее к меняющимся отношениям в обществе (“живое право”»)⁵².

Высказанные соображения в комплексе позволяют говорить о нормативности конституционных решений Конституционного Суда, а значит, и об их качестве как источника права. При этом постановления Конституционного Суда действуют прямо и непосредственно, как и Конституция Российской Федерации.

Глава 4

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. СУДЫ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ И АРБИТРАЖНЫЕ СУДЫ

§ 1. Верховный Суд Российской Федерации

Статьей 126 Конституции Российской Федерации установлено, что Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению эконо-

⁵¹ Мешков И. В. Указ. соч. С. 71.

⁵² Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России. М. : Норма : Инфра-М, 2011. С. 164.

мических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью этих судов и дает разъяснения по вопросам судебной практики.

Местом постоянного пребывания Верховного Суда Российской Федерации определен город Санкт-Петербург. До решения вопроса о передислокации его по месту, указанному в законодательстве, данный орган находится в городе Москве. Законом предусмотрено, что в целях обеспечения постоянной связи Верховного Суда с иными органами государственной власти Российской Федерации в городе Москве, содействия в осуществлении Верховным Судом своих полномочий создается представительство Верховного Суда в городе Москве.

Судебные заседания Верховного Суда проводятся в месте его постоянного пребывания. При этом данный судебный орган может проводить заседания и в других местах, если сочтет это необходимым.

Деятельность Верховного Суда осуществляется на основании Конституции Российской Федерации, Закона о судебной системе, Закона о Верховном Суде. По сути, этот судебный орган стал правопреемником Верховного Суда РСФСР, осуществлявшего свои полномочия в соответствии с положениями Закона РСФСР от 8 июля 1981 г. «О судостроительстве РСФСР».

Полномочия Верховного Суда Российской Федерации (ст. 2 Закона о Верховном Суде).

1. Осуществляет в предусмотренных федеральным законом процессуальных формах судебный надзор за деятельностью судов, образованных в соответствии с Законом о судебной системе и федеральными законами, рассматривая гражданские дела, дела по разрешению экономических споров, уголовные, административные и иные дела, подсудные указанным судам, в качестве суда надзорной инстанции. Следует отметить, что в настоящее время это единственная надзорная инстанция в судебной системе Российской Федерации.

2. Осуществляет деятельность в качестве суда апелляционной и кассационной инстанций в пределах своей компетенции.

3. Рассматривает отнесенные к его подсудности дела в качестве суда первой инстанции и по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает *уголовные дела*, отнесенные к его подсудности федеральным законом, а также дела особой сложности или особого общественного значения, которые он вправе принять к своему производству по собственной инициативе либо по инициативе Генерального прокурора Российской Федерации при наличии ходатайства обвиняемого.

В качестве суда первой инстанции Верховный Суд Российской Федерации рассматривает *гражданские дела*:

1) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, ненормативных правовых актов палат Федерального Собрания Российской Федерации, ненормативных правовых актов Правительства Российской Федерации;

2) об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций;

3) об оспаривании постановлений о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о прекращении их отставки;

4) о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

5) об обжаловании решений (уклонения от принятия решений) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или соответствующих комиссий референдума;

б) по разрешению споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, переданных на рассмотрение в Верховный Суд Президентом Российской Федерации в соответствии со ст. 85 Конституции Российской Федерации.

Верховный Суд рассматривает в качестве суда первой инстанции *дела по разрешению экономических споров* между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между высшими органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В качестве суда первой инстанции Верховный Суд рассматривает *административные дела*:

1) об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации (Банка России), Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (Центризбиркома России), государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, а также государственных корпораций;

2) об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти, иных федеральных государственных органов, Центрального банка Российской Федерации (Банка России), государственных внебюджетных фондов, в том числе Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;

3) об оспаривании ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Правительственной комиссии по контролю за осуществлением иностранных инвестиций в Российской Федерации;

4) об оспаривании ненормативных правовых актов Министерства обороны Российской Федерации, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы;

5) об оспаривании ненормативных правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих органов военной прокуратуры и военнослужащих военных следственных органов Следственного комитета Российской Федерации;

6) об оспаривании решений Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и решений квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации о приостановлении или прекращении полномочий судей либо о приостановлении или прекращении их отставки, а также других решений квалификационных коллегий судей, обжалование которых в Верховный Суд Российской Федерации предусмотрено федеральным законом;

7) об оспаривании решений и действий (бездействия) Высшей экзаменационной комиссии по приему квалификационного экзамена на должность судьи по основаниям нарушения процедуры проведения квалификационного экзамена, об оспаривании ее решений об отказе в допуске к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи, а также об оспаривании действий (бездействия) указанной экзаменационной комиссии, в результате которых кандидат на должность судьи не был допущен к сдаче квалификационного экзамена;

8) о приостановлении деятельности политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации политических партий, общероссийских и международных общественных объединений, о ликвидации централизованных религиозных организаций, имеющих местные религиозные организации на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

9) о прекращении деятельности средств массовой информации, продукция которых предназначена для распространения на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

10) об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) Центризбиркома России (независимо от уровня выборов, референдума), за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий, комиссий референдума;

11) об отмене регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации, об отмене регистрации федерального списка кандидатов, об отмене регистрации кандидата, включенного в зарегистрированный федеральный список кандидатов, а также об исключении региональной группы кандидатов из федерального списка кандидатов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

12) о прекращении деятельности инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации, инициативной агитационной группы;

13) о расформировании Центризбиркома России;

14) по разрешению споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, переданных на рассмотрение в Верховный Суд Российской Федерации Президентом Российской Федерации в соответствии со ст. 85 Конституции Российской Федерации;

15) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным федеральным судам общей юрисдикции, за исключением районных судов и гарнизонных военных судов.

4. Осуществляет принадлежащее ему в соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы по вопросам своего ведения, а также разрабатывает предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации по вопросам своего ведения.

5. В целях обеспечения единообразного применения национального законодательства дает судам разъяснения по вопросам судебной практики на основе ее изучения и обобщения.

6. Обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросами о проверке конституционности законов, иных нормативных правовых актов и договоров, а также на основании ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации с запросом о проверке конституционности закона, подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции.

7. Выносит заключение о наличии в действиях Президента Российской Федерации признаков преступления при выдвижении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации обвинения Президента страны в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

8. Принимает в соответствии с УПК РФ заключение о наличии в действиях Генерального прокурора Российской Федерации и (или) Председателя Следственного комитета Российской Федерации признаков преступления для принятия решения о возбуждении уголовного дела в отношении указанных лиц либо для

принятия решения о привлечении их в качестве обвиняемых по уголовному делу, если уголовное дело было возбуждено в отношении других лиц или по факту совершения деяния, содержащего признаки преступления.

9. Разрешает в пределах своей компетенции вопросы, связанные с международными договорами Российской Федерации.

10. Публикует судебные акты Верховного Суда Российской Федерации, а также решает вопросы обеспечения доступа к информации о деятельности Верховного Суда Российской Федерации в соответствии с федеральными законами.

11. Устанавливает порядок признания судей Верховного Суда Российской Федерации нуждающимися в жилых помещениях, порядок признания их не имеющими жилых помещений по месту нахождения Верховного Суда Российской Федерации, порядок признания их на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях либо не имеющих жилых помещений по месту нахождения Верховного Суда Российской Федерации, порядок ведения соответствующих видов учета и порядок принятия решений о предоставлении судьям Верховного Суда Российской Федерации единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилых помещений, о предоставлении им жилых помещений в собственность и служебных жилых помещений, а также устанавливает основания и условия предоставления судьям Верховного Суда Российской Федерации дополнительной площади служебного жилого помещения.

12. Осуществляет иные полномочия в соответствии с Законом о Верховном Суде, другими федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В *состав* Верховного Суда Российской Федерации входят: Председатель Верховного Суда; первый заместитель Председателя Верховного Суда, шесть его заместителей — председателей судебных коллегий по административным, гражданским, уголовным делам, по экономическим спорам, по делам военнослужащих, а также председатель Дисциплинарной коллегии Верховного Суда. В состав Верховного Суда также входят председатель Апелляционной коллегии Верховного Суда и его заместитель; судьи судебных коллегий по административным, гражданским, уголовным делам, по экономическим спорам, по делам военнослужащих (ст. 4 Закона о Верховном Суде).

Верховный Суд Российской Федерации состоит из 170 судей Верховного Суда, которые назначаются на должность Советом

Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по представлению Президента Российской Федерации.

Структуру Верховного Суда Российской Федерации составляют:

1) *Пленум Верховного Суда*, в состав которого входят Председатель Верховного Суда, его первый заместитель и заместители — председатели судебных коллегий Верховного Суда и судьи Верховного Суда. По приглашению Председателя Верховного Суда в заседаниях Пленума могут участвовать судьи Конституционного Суда, иные судьи и другие лица (ст. 3, 5 Закона о Верховном Суде);

2) *Президиум Верховного Суда*, в состав которого входят Председатель Верховного Суда, его заместители и судьи Верховного Суда (ст. 3, 6 Закона о Верховном Суде);

3) *Апелляционная коллегия Верховного Суда* — в качестве судебной коллегии Верховного Суда, которая состоит из ее председателя, заместителя и десяти судей Верховного Суда (ст. 3, 8 Закона о Верховном Суде);

4) *судебные коллегии* по административным, гражданским, уголовным делам, по экономическим спорам, по делам военнослужащих (ст. 3, 9 Закона о Верховном Суде);

5) *Дисциплинарная коллегия Верховного Суда* — в качестве судебной коллегии Верховного Суда (ст. 3, 11 Закона о Верховном Суде).

Судебные коллегии Верховного Суда формируются в составе заместителей Председателя Верховного Суда — председателей судебных коллегий Верховного Суда и судей этих коллегий.

При Верховном Суде действует *Научно-консультативный совет*, в полномочия которого входит подготовка научных рекомендаций по вопросам судебной практики. Возглавляет Совет председатель Верховного Суда. Составляет Совет из представителей научной общественности, обладающих общепризнанной квалификацией в области уголовного, гражданского и административного права (ст. 19 Закона о Верховном Суде).

Председатель Верховного Суда назначается на должность Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации и при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. Одно и то же лицо может быть назначено на должность

Председателя Верховного Суда неоднократно (ст. 12 Закона о Верховном Суде).

На Председателя Верховного Суда не распространяется установленный законом предельный возраст пребывания в должности судьи.

Первый заместитель Председателя Верховного Суда, заместители Председателя Верховного Суда — председатели коллегий Верховного Суда назначаются на должность Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации сроком на шесть лет по представлению Президента Российской Федерации, основанному на представлении Председателя Верховного Суда, и при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. Одно и то же лицо может быть назначено на должность заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации неоднократно. Предельный возраст пребывания в должности заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации составляет семьдесят шесть лет (ст. 13 Закона о Верховном Суде)⁵³.

§ 2. Суды общей юрисдикции

Конституция Российской Федерации, как уже отмечалось выше, определяет федеральные суды общей юрисдикции в качестве составной части судебной системы страны.

Правовую основу деятельности этой системы судебной власти Российской Федерации составляют Конституция Российской Федерации, Закон о судебной системе, Закон о судах общей юрисдикции, а также законы, регламентирующие организацию и деятельность отдельных судов судебной системы, — Закон о военных судах, Закон о мировых судьях.

Систему судов общей юрисдикции в Российской Федерации составляют: федеральные суды общей юрисдикции (в том числе кассационные и апелляционные суды общей юрисдикции, верховные суды субъектов Российской Федерации, районные, городские и межрайонные суды, военные и иные специализиро-

⁵³ Подробнее о компетенции структурных подразделений и должностных лиц Верховного Суда Российской Федерации см.: Мурашкин И. Ю. Верховный Суд Российской Федерации // Организация судебной деятельности : учеб. пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головки, Г. В. Дыгченко [и др.] ; под общ. ред. О. Н. Коршуновой, И. Ю. Мурашкина. СПб. : С.-Петербург. юрид. ин-т (фил.) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2022. С. 89—101.

ванные суды, полномочия, порядок образования и деятельности которых устанавливаются федеральным конституционным законом) и суды общей юрисдикции субъектов Российской Федерации, к которым относятся мировые судьи (ст. 1 Закона о судах общей юрисдикции).

Федеральные суды общей юрисдикции создаются и упраздняются только федеральным законом. Судебные участки и должности мировых судей создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации (ст. 3 Закона о судах общей юрисдикции).

Суды общей юрисдикции осуществляют правосудие, разрешая споры и рассматривая дела, отнесенные к их компетенции, посредством гражданского, административного и уголовного судопроизводства. При этом к их компетенции законом отнесено рассмотрение всех гражданских и административных дел о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и охраняемых законом интересов. Исключение составляют дела, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации рассматриваются другими судами (ст. 4 Закона о судах общей юрисдикции).

Суды общей юрисдикции рассматривают все уголовные дела в соответствии с предметной и территориальной подсудностью. При этом правила распределения дел по подсудности определяются федеральными законами, в том числе нормами соответствующего процессуального законодательства.

Рассмотрим суды общей юрисдикции в порядке, определенном Законом о судах общей юрисдикции, прежде всего с интенциональной точки зрения⁵⁴.

Кассационные суды общей юрисдикции (гл. 2.1 Закона о судах общей юрисдикции) рассматривают:

- 1) дела в качестве суда кассационной инстанции по жалобам и представлениям на вступившие в законную силу судебные акты;
- 2) дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам и осуществляют иные полномочия в соответствии с федеральными законами.

В настоящее время действует девять кассационных судов общей юрисдикции в пределах территорий соответствующих кас-

⁵⁴ Актуальные проблемы деятельности судов общей юрисдикции Российской Федерации : учебник / Н. В. Назарёнок, В. А. Байдуков, В. М. Бозров [и др.] ; под ред. В. М. Бозрова. М. : Юстиция, 2021. С. 209.

сационных округов, созданных с учетом административно-территориального деления страны.

Структура кассационных судов общей юрисдикции едина, она включает в себя президиум суда и судебные коллегии по гражданским, административным и уголовным делам.

В состав президиума суда входят председатель и заместители председателя суда по должности, а также другие судьи данного суда. Количественный и персональный состав президиума определяется для каждого суда в отдельности. По представлению председателя данного суда он утверждается Пленумом Верховного Суда Российской Федерации.

В пределах своей компетенции судебные коллегии кассационного суда общей юрисдикции рассматривают:

1) дела по кассационным жалобам и представлениям на вступившие в законную силу судебные акты районных судов и мировых судей, судебные акты апелляционных судов общей юрисдикции, верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа;

2) дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в отношении вступивших в законную силу судебных актов, принятых соответствующей судебной коллегией кассационного суда общей юрисдикции.

Кроме того, они обобщают судебную практику, анализируют судебную статистику.

Председатель и заместители председателя кассационного суда общей юрисдикции назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации и при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации сроком на шесть лет. Для председателя установлен предельный возраст пребывания в должности семьдесят шесть лет, а для заместителей председателя законодательно закреплена невозможность назначения на соответствующую должность одного и того же кассационного суда более двух раз подряд.

Полномочия председателя и заместителей председателя кассационного суда общей юрисдикции определены законом. При этом полномочия председателя как руководителя кассационного суда общей юрисдикции носят прежде всего организационный

характер, а заместители руководят работой соответствующих коллегий в качестве их председателя.

Апелляционные суды общей юрисдикции (гл. 2.2 Закона о судах общей юрисдикции) являются федеральными судами общей юрисдикции, действующими в пределах территории соответствующих судебных апелляционных округов, созданных с учетом административно-территориального деления страны.

В настоящее время в Российской Федерации созданы и действуют пять апелляционных судов общей юрисдикции.

Апелляционные суды общей юрисдикции в соответствии с установленной подсудностью рассматривают:

1) дела в качестве судов апелляционной инстанции по жалобам и представлениям на не вступившие в законную силу судебные акты, принятые верховными судами республик в составе Российской Федерации, краевыми, областными и приравненными к ним судами в качестве судов первой инстанции;

2) дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Апелляционному суду законом также предоставлено право обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности закона, подлежащего применению в том или ином деле.

Апелляционный суд действует в составе *президиума* суда и *коллегий* по гражданским, административным и уголовным делам.

Количественный и персональный состав президиума апелляционного суда утверждается в том же порядке, что и президиум кассационного суда общей юрисдикции, — Пленумом Верховного Суда Российской Федерации по представлению председателя соответствующего суда, в составе председателя и его заместителей по должности, а также иных судей соответствующего суда. Президиум апелляционного суда по представлению председателя утверждает судебные составы судебных коллегий, рассматривает материалы по изучению и обобщению судебной практики и анализу судебной статистики, а также вопросы работы аппарата суда. В соответствии с федеральными законами осуществляет иные полномочия.

Порядок назначения на должность *председателя* апелляционного суда аналогичен порядку назначения на должность председателя кассационного суда за одним исключением — для председателя апелляционного суда законом не установлен предельный возраст исполнения обязанностей. Помимо соответствующей

щих процессуальных полномочий председатель апелляционного суда исполняет функции организационного характера.

В свою очередь, для *заместителей председателя* апелляционного суда установлен порядок назначения на должность, аналогичный тому, который установлен для назначения на должность заместителей председателя кассационного суда.

Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области, суды автономных округов (гл. 3 Закона о судах общей юрисдикции) в соответствии с подсудностью рассматривают дела в качестве судов первой и апелляционной инстанций, а также дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам. Будучи судами общей юрисдикции, они выступают непосредственно вышестоящими судебными инстанциями по отношению к районным судам, осуществляющим свою деятельность на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Указанным судам при возникновении соответствующих вопросов предоставлено право непосредственного обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле.

Верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суд автономной области, суды автономных округов действуют в составе *президиума* и *судебных коллегий* по гражданским, административным и уголовным делам.

В настоящее время полномочия президиумов указанных судов носят преимущественно организационный характер.

Рассмотрение в качестве суда первой инстанции тех дел, которые отнесены федеральными законами к подсудности областного или приравненного к нему суда, осуществляют соответствующие судебные коллегии. Они же в качестве суда апелляционной инстанции рассматривают дела по жалобам и представлениям на судебные акты районных судов, принятые ими в качестве суда первой инстанции и не вступившие в законную силу, а также рассматривают дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в отношении вступивших в законную силу решений, принятых соответствующей судебной коллегией.

Председатель верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа наряду с осуществлением процессуальных полномочий судьи соответствующего суда организует работу суда, председателем которого он является,

а также работу президиума этого суда. Он руководит организацией работы судебных коллегий, решает иные вопросы организационного характера.

Заместители председателя верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа наряду с осуществлением полномочий судей также наделены законом рядом полномочий организационного характера.

Председатели судебных коллегий наряду с осуществлением полномочий судей соответствующего суда председательствуют на заседаниях соответствующей судебной коллегии или назначают председательствующих из числа ее членов, осуществляют руководство работой судебной коллегии и представляют в президиум суда отчеты о ее деятельности.

Районные (городские) суды (гл. 4 Закона о судах общей юрисдикции) считаются основным звеном судебной системы. Они рассматривают:

- 1) уголовные, гражданские дела и дела об административных правонарушениях в соответствии с компетенцией, за исключением дел, отнесенных к компетенции других судов;
- 2) апелляционные жалобы и представления на решения мировых судей, действующих на территории соответствующего судебного района;
- 3) дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам.

Районные суды вправе обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле.

Районный суд создается федеральным законом в судебном районе, территория которого охватывает территорию одного района, города или иной соответствующей им административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации. Районный суд может быть создан также в судебном районе, территория которого охватывает имеющие общие (смежные) границы территории нескольких районов или иных соответствующих им административно-территориальных единиц субъекта Российской Федерации.

Структурно районные суды состоят из *судей, заместителя (заместителей) председателя, председателя районного суда, аппарата суда.*

Председатель районного городского суда 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 осуществляет контроль за их выполнением;
- 3) распределяет обязанности между своими заместителями, судьями;
- 4) организует работу 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 или о привлечении их к дисциплинарной ответственности, организует работу по повышению квалификации работников аппарата суда;
- 6) регулярно информирует судей и работников аппарата суда о своей деятельности и деятельности суда;
- 7) осуществляет иные полномочия по организации работы суда.

Заместитель (заместители) председателя районного суда наряду с осуществлением полномочий судьи организует работу суда в соответствии с распределением обязанностей, установленным председателем районного суда.

Делопроизводство в районном суде, а также организационное обеспечение деятельности соответствующего суда по осуществлению правосудия осуществляется аппаратом суда под руководством председателя соответствующего районного суда.

Мировые судьи являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации и входят в единую судебную систему (ст. 1 Закона о мировых судьях). Они рассматривают дела в порядке гражданского, уголовного судопроизводства, а также в порядке производства по делам об административных правонарушениях. К подсудности мирового судьи в соответствии с требованиями федеральных законов могут быть также отнесены и другие дела.

Судебные участки и должности мировых судей создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации из расчета численности населения на одном участке от 15 до 23 тыс. человек. В административно-территориальных образованиях с численностью населения менее 15 тыс. человек создается

один участок. Судебный участок или должность мирового судьи не могут быть упразднены, если отнесенные к компетенции этого мирового судьи дела не были одновременно переданы в юрисдикцию другого судьи или суда.

Деятельность мировых судей осуществляется в пределах судебного района на судебных участках. Общее число мировых судей и количество судебных участков субъекта Российской Федерации определяются федеральным законом по законодательной инициативе соответствующего субъекта Российской Федерации, согласованной с Верховным Судом Российской Федерации, или по инициативе Верховного Суда Российской Федерации, согласованной с соответствующим субъектом Российской Федерации.

Председатель районного суда в целях обеспечения равномерности нагрузки на мировых судей в случае, если нагрузка на мирового судью превышает среднюю нагрузку на мирового судью по судебному району, вправе мотивированным распоряжением передать часть уголовных, гражданских дел, дел об административных правонарушениях, исковых заявлений и заявлений о вынесении судебного приказа по требованиям о взыскании обязательных платежей и санкций, поступивших к мировому судье одного судебного участка, мировому судье другого судебного участка того же судебного района (ст. 4 Закона о мировых судьях).

Военные суды Российской Федерации — это подсистема федеральных судов общей юрисдикции, входящая в судебную систему страны, осуществляющая судебную власть в Вооруженных Силах Российской Федерации, иных войсках, воинских формированиях и органах, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, а также имеющая прочие полномочия согласно федеральным конституционным законам и федеральным законам (ст. 1 Закона о военных судах).

Верховным Судом Российской Федерации устанавливается численность судей военных судов в пределах общей численности судей федеральных судов общей юрисдикции, установленной федеральным законом о федеральном бюджете.

Военные суды создаются по территориальному принципу согласно расположению воинских частей и учреждений Вооруженных Сил Российской Федерации, иных войск, воинских формирований и органов и располагаются в открытых для свободного доступа местах.

В систему военных судов входят: кассационный военный суд, апелляционный военный суд, окружные (флотские) военные суды и гарнизонные военные суды.

Если воинская часть, предприятие, учреждение или организация Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов дислоцируются за пределами территории Российской Федерации, по месту их дислокации могут быть созданы военные суды, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации. Однако такие суды организуются в рамках единой системы военных судов и, как правило, выступают в качестве гарнизонных судов.

Кассационный военный суд (ст. 12.1—12.8 Закона о военных судах) рассматривает:

1) дела по жалобам и представлениям на вступившие в законную силу судебные акты гарнизонных военных судов, окружных (флотских) военных судов и апелляционного военного суда;

2) дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам в отношении вступивших в законную силу судебных актов кассационного военного суда.

В силу ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации кассационный военный суд обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле.

Кассационный военный суд образуется в составе председателя, его заместителей, а также других судей кассационного военного суда.

В кассационном военном суде образуется *президиум*, могут быть образованы *судебные коллегии* и (или) *судебные составы* по административным делам, по гражданским делам, по уголовным делам.

Местом постоянного пребывания кассационного военного суда является город Новосибирск Новосибирской области.

Председатель кассационного военного суда назначается на должность Президентом Российской Федерации сроком на шесть лет по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации и при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. Председатель наряду с осуществлением полномочий судьи соответствующего суда, а также иных процессуальных полномочий в соответствии с федеральными законами выполняет организационные функции по организации деятельности суда.

Апелляционный военный суд (ст. 12.9—12.17. Закона о военных судах) рассматривает:

- 1) дела в качестве суда апелляционной инстанции по жалобам, представлениям на судебные акты окружных (флотских) военных судов, принятые ими в качестве суда первой инстанции и не вступившие в законную силу;
- 2) дела по новым или вновь открывшимся обстоятельствам;
- 3) осуществляет иные полномочия в соответствии с федеральными законами.

Апелляционный военный суд обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле.

В его состав входят: председатель, заместители председателя и судьи апелляционного военного суда.

В апелляционном военном суде образуется *президиум*, могут быть образованы *судебные коллегии* и (или) *судебные составы* по административным делам, по гражданским делам, по уголовным делам.

Местом постоянного пребывания апелляционного военного суда является городской округ Власиха Московской области.

Председатель апелляционного военного суда назначается на должность Президентом Российской Федерации сроком на шесть лет по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации и при наличии положительного заключения Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

Также председатель апелляционного военного суда наряду с осуществлением полномочий судьи соответствующего суда, а также иных процессуальных полномочий в соответствии с федеральными законами осуществляет функции по организации деятельности суда.

Окружной (флотский) военный суд (ст. 13—20 Закона о военных судах) рассматривает:

- 1) в первой инстанции дела, отнесенные законом к его подсудности, а также дела по административным исковым заявлениям о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным гарнизонным военным судам;
- 2) дела по жалобам и представлениям на решения, приговоры, определения и постановления гарнизонных военных су-

дов, принятые ими в первой инстанции и не вступившие в законную силу;

3) жалобы и представления на решения гарнизонных военных судов, принятые ими в ходе подготовки к рассмотрению дела коллегией, состоящей из трех судей.

Окружной (флотский) военный суд действует на определенных федеральным законом территориях одного или нескольких субъектов Российской Федерации, на которых дислоцируются воинские части и учреждения Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов. В целях приближения правосудия к месту дислокации воинских частей и учреждений Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов федеральным законом в составе окружного (флотского) военного суда может быть образовано постоянное судебное присутствие, расположенное вне места постоянного пребывания суда. Постоянное судебное присутствие окружного (флотского) военного суда является обособленным подразделением суда и осуществляет его полномочия.

Окружной (флотский) военный суд образуется в составе председателя, его заместителей, а также других судей.

В окружном (флотском) военном суде образуется *президиум*, могут быть образованы *судебные коллегии* и (или) *судебные составы* по административным делам, по гражданским делам, по уголовным делам.

Председатель окружного (флотского) военного суда назначается на должность Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации, основанному на заключении Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. Это должностное лицо вправе участвовать в рассмотрении дел окружным (флотским) военным судом и председательствовать в судебных заседаниях, а также выполняет организационные функции.

Гарнизонный военный суд (ст. 21—25 Закона о военных судах) рассматривает:

1) не отнесенные федеральным конституционным законом и (или) федеральным законом к подсудности Судебной коллегии по делам военнослужащих или окружного (флотского) военного суда гражданские, административные и уголовные дела;

2) материалы о совершении военнослужащими, гражданами, проходящими военные сборы, грубых дисциплинарных про-

ступков, за совершение которых может быть назначен дисциплинарный арест;

3) дела по новым и вновь открывшимся обстоятельствам в отношении решений, определений, постановлений и приговоров по гражданским, административным и уголовным делам, принятых им и вступивших в законную силу, принимает решения, предусмотренные ч. 2 и 3 ст. 29 УПК РФ, по делам, отнесенным к его подсудности.

Он действует на территории, на которой дислоцируются один или несколько военных гарнизонов. В целях приближения правосудия к месту дислокации воинских частей и учреждений Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов федеральным законом в составе гарнизонного военного суда может быть образовано *постоянное судебное присутствие*, расположенное вне места постоянного пребывания суда. Постоянное судебное присутствие гарнизонного военного суда является обособленным подразделением суда и осуществляет его полномочия.

Гарнизонный суд образуется в составе председателя, его заместителей и других судей.

Председатель гарнизонного военного суда назначается на должность Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Верховного Суда Российской Федерации, основанному на заключении Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.

Председатель гарнизонного военного суда вправе участвовать в рассмотрении дел гарнизонным военным судом и председательствовать в судебных заседаниях, а также организует деятельность суда⁵⁵.

§ 3. Арбитражные суды

Все арбитражи и иные подобные органы в министерствах, государственных комитетах, ведомствах, в ассоциациях, концернах, на предприятиях и в организациях в РСФСР были ликвидированы.

⁵⁵ Подробнее об организации и деятельности судов общей юрисдикции см.: Суды общей юрисдикции / О. Н. Коршунова, С. И. Коряченцова, М. Н. Кустов, Д. М. Плугарь // Организация судебной деятельности : учеб. пособие / О. Н. Коршунова, И. И. Головкин, Г. В. Дытченко [и др.] ; под общ. ред. О. Н. Коршуновой, И. Ю. Мурашкина. СПб. : С.-Петербург. юрид. ин-т (фил.) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2022. С. 112—151.

рованы на основании постановления Верховного Совета РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1544-1 «О введении в действие Закона РСФСР „Об арбитражном суде”». В пределы компетенции арбитражного суда в соответствии со ст. 1 Закона РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1543-1 «Об арбитражном суде» входило разрешение экономических споров, споров в области управления с участием юридических лиц и граждан-предпринимателей. Фактическим временем начала деятельности современной системы арбитражных судов и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации определяют апрель 1992 года⁵⁶.

Статус Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации как высшего судебного органа подсистемы арбитражных судов определен в ст. 127 Конституции Российской Федерации. Указанный суд правомочен рассматривать дела, осуществлять судебный надзор за деятельностью арбитражных судов и разъяснять вопросы судебной практики. На основании Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» Высший Арбитражный Суд Российской Федерации упразднен с августа 2014 года, его компетенция передана Верховному Суду Российской Федерации, в котором создана Коллегия по экономическим спорам.

Система арбитражных судов является составляющей судебной системы Российской Федерации (ч. 3 ст. 118 Конституции Российской Федерации). В соответствии с чч. 2, 3 ст. 4 Закона о судебной системе, ст. 3 Закона об арбитражных судах в Российской Федерации система федеральных арбитражных судов включает: арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды. Какие-либо иные арбитражные суды не могут быть созданы в Российской Федерации.

Судопроизводство в арбитражных судах осуществляется с учетом *принципов* независимости судей арбитражных судов, законности, равенства всех перед законом и судом, равноправия сторон, состязательности, непосредственности и гласности судебного разбирательства (ст. 5, 6, 7—11 АПК РФ).

⁵⁶ Михин А. В. Возникновение и развитие коммерческих судов в Российской Империи : дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2005. С. 20.

В настоящее время на основании ч. 1 ст. 27 АПК РФ арбитражные суды осуществляют правосудие по делам в сфере экономической деятельности. Независимо от того, являются ли участниками указанных правоотношений юридические лица, индивидуальные предприниматели или иные организации и граждане, на основании ч. 6 ст. 27 АПК РФ арбитражные суды рассматривают дела:

- 1) о несостоятельности (банкротстве);
- 2) по корпоративным спорам, указанным в ст. 225.1 АПК РФ;
- 3) по спорам об отказе или уклонении от государственной регистрации юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;
- 4) по спорам, вытекающим из деятельности депозитариев, связанной с учетом прав на акции и иные ценные бумаги и с осуществлением предусмотренных федеральным законом иных прав и обязанностей;
- 5) по спорам, вытекающим из деятельности публично-правовых компаний, государственных компаний, государственных корпораций и связанным с их правовым положением, порядком управления ими, их созданием, реорганизацией, ликвидацией, организацией и с полномочиями их органов, ответственностью лиц, входящих в них органов;
- 6) по спорам о защите интеллектуальных прав с участием организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами, а также по спорам, отнесенным к подсудности Суда по интеллектуальным правам в соответствии с ч. 4 ст. 34 АПК РФ;

7) о защите деловой репутации в сфере экономической деятельности;

7.1) по спорам с участием лиц, указанным в ст. 248.1 АПК РФ, в отношении которых введены меры ограничительного характера.

В рассмотрении дел в арбитражных судах участвуют организации, являющиеся юридическими лицами, граждане-предприниматели, публично-правовые образования, государственные органы, органы местного самоуправления, иные органы, должностные лица, образования, не имеющие статуса юридического лица, и граждане, не имеющие статуса предпринимателя (ч. 2 ст. 27 АПК РФ). При этом в судопроизводстве участвуют российские и иностранные организации и граждане, международные организации и организации

с иностранными инвестициями, физические лица без гражданства (ч. 5 ст. 27 АПК РФ).

Арбитражные суды округов, арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации и специализированные арбитражные суды вправе пересматривать по вновь открывшимся обстоятельствам (и новым обстоятельствам — для Суда по интеллектуальным правам) принятые ими и вступившие в законную силу судебные акты; обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом им деле; обобщать судебную практику и судебную статистику; формировать предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов.

Для этого арбитражные суды осуществляют взаимный обмен информацией по вопросам обобщения судебной практики и организации работы суда. Разработку рекомендаций по сложным вопросам судебной практики и формирование предложений по совершенствованию законодательства осуществляют специально создаваемые при федеральных арбитражных судах округов, Суде по интеллектуальным правам научно-консультативные советы; научно-консультативные советы могут быть созданы при арбитражных апелляционных судах и арбитражных судах субъектов Российской Федерации (пп. 110, 111 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 5 июня 1996 г. № 7 (ред. от 22 июня 2012 г.) «Об утверждении Регламента арбитражных судов»).

Арбитражные суды являются юридическими лицами, на официальном сайте Федеральной налоговой службы доступны соответствующие выписки из Единого государственного реестра юридических лиц⁵⁷. От имени юридического лица без доверенности действует председатель суда. Так, 22 июня 2023 года зарегистрировано созданное юридическое лицо Арбитражный суд Донецкой Народной Республики. Арбитражный суд вправе самостоятельно участвовать в правоотношениях, обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в рассматриваемом им деле.

⁵⁷ URL: <https://egrul.nalog.ru/index.html> (дата обращения: 29.06.2023).

В постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «Об утверждении Регламента арбитражных судов» (пп. 1, 15) предусматривается взаимодействие арбитражных судов с органами судейского сообщества, полномочным представителем Президента Российской Федерации в федеральном округе, со средствами массовой информации, службой судебных приставов, правоохранительными и другими государственными органами.

Арбитражные суды применяют при рассмотрении и разрешении дел двусторонние международные договоры. В рамках соглашений арбитражные суды разрешают вопросы, связанные с выполнением поручений иностранного государства, с оказанием правовой помощи.

Арбитражные суды округов. Согласно ст. 24 Закона об арбитражных судах арбитражный суд округа разрешает дела как суд первой инстанции; является судом первой инстанции по рассмотрению заявлений о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок по делам, рассматриваемым арбитражными судами, или за нарушение права на исполнение в разумный срок судебных актов, принятых арбитражными судами. Учитывая, что арбитражный суд округа является вышестоящей судебной инстанцией для действующих на территории соответствующего судебного округа арбитражных апелляционных судов и арбитражных судов субъектов Российской Федерации, как суд кассационной инстанции пересматривает судебные акты.

В настоящее время на основании п. 2 ст. 24 Закона об арбитражных судах в Российской Федерации действуют десять арбитражных судов округов, созданных в отдельных судебных округах: Волго-Вятском, Восточно-Сибирском, Дальневосточном, Западно-Сибирском, Московском, Поволжском, Северо-Западном, Северо-Кавказском, Уральском, Центральном. В каждый из перечисленных судебных округов входят соответствующие субъекты Российской Федерации, на территорию которых распространяется юрисдикция суда округа.

Компетенция арбитражного суда округа очерчена в ст. 26 Закона об арбитражных судах:

1) проверять в кассационной инстанции законность судебных актов по делам, рассмотренным арбитражными судами субъектов Российской Федерации и арбитражными апелляци-

онными судами, судебных актов, принятых судами кассационной инстанции;

2) рассматривать в качестве суда первой инстанции заявления о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или за нарушение права на исполнение судебных актов арбитражных судов в разумный срок.

В арбитражных судах округов создаются *президиум, две судебные коллегии* — по рассмотрению споров, связанных с гражданскими правоотношениями и с административными правоотношениями (ст. 25 Закона об арбитражных судах).

В соответствии со ст. 27 Закона об арбитражных судах президиум арбитражного суда округа включает председателя арбитражного суда округа, его заместителей, председателей судебных составов и судей. Указанный орган утверждает членов судебных коллегий и председателей судебных составов этого суда; обобщает судебную практику (ст. 28 Закона об арбитражных судах).

Президиум арбитражного суда округа созывается председателем этого суда по мере необходимости. Постановления президиума арбитражного суда округа принимаются открытым голосованием большинством голосов от общего числа присутствующих членов президиума и подписываются председателем указанного суда (ст. 29 Закона об арбитражных судах). Так, Постановлением Президиума арбитражного суда Центрального округа от 13 января 2023 г. № 1 судья Якимов А. А. утвержден с 1 января 2023 года членом судебной коллегии; Постановлением от 1 сентября 2022 г. № 9 было принято решение направить арбитражным судам Центрального округа обобщение судебной практики по корпоративным спорам и по делам о банкротстве⁵⁸.

В силу положения ст. 30 Закона об арбитражных судах в арбитражном суде округа из числа судей этого суда создаются судебные коллегии, которые утверждаются президиумом суда. Судебные коллегии возглавляют председатели, являющиеся по должности заместителями председателя суда. Судебные коллегии арбитражного суда округа проверяют в кассационной инстанции законность судебных актов, вступивших в законную силу, по делам, рассмотренным арбитражными судами субъектов Российской Федерации и арбитражными апелляционными суда-

⁵⁸ Абитражный суд Центрального округа : офиц. сайт. URL : [https:// fas-co.arbitr.ru/about/presidium/postanovleniya](https://fas-co.arbitr.ru/about/presidium/postanovleniya) (дата обращения: 29.06.2023).

ми, а также анализируют судебную практику и статистику судов, разрабатывают предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов.

На основании ст. 31 Закона об арбитражных судах в судебных коллегиях арбитражного суда округа могут быть образованы *судебные составы* из числа судей, входящих в соответствующую судебную коллегию. Судебные составы формируются председателем арбитражного суда округа. Конкретный судебный состав возглавляет председатель.

Как определено в ст. 32 Закона об арбитражных судах, *председатель* арбитражного суда округа имеет статус судьи и осуществляет соответствующие полномочия, установленные АПК РФ. В то же время председатель арбитражного суда округа по должности наделен организационными полномочиями, в пределах которых организует деятельность арбитражного суда округа; вправе распределять обязанности между своими заместителями; назначает судей в конкретные судебные составы; организует работу президиума арбитражного суда округа; осуществляет общее руководство аппаратом арбитражного суда округа, осуществляет полномочия работодателя в отношении работников аппарата суда.

Заместители председателя арбитражного суда округа также являются судьями и осуществляют соответствующие полномочия по рассмотрению и разрешению дел, установленные АПК РФ. Заместители председателя арбитражного суда округа возглавляют судебные коллегии, организуют деятельность структурных подразделений аппарата суда по направлениям деятельности (ст. 33 Закона об арбитражных судах).

Арбитражные апелляционные суды. В настоящее время в Российской Федерации действует двадцать один арбитражный апелляционный суд, в каждом из перечисленных нами десяти судебных округов — по два апелляционных суда (за исключением Центрального судебного округа, в котором созданы и действуют три апелляционных суда). Согласно ст. 24.1 Закона о судебной системе, ст. 33.1, 33.3 Закона об арбитражных судах арбитражному апелляционному суду предоставлено право рассматривать дела в качестве суда апелляционной инстанции и проверять законность и обоснованность судебных актов, не вступивших в законную силу, по делам, рассмотренным арбитражными судами субъектов Российской Федерации в первой инстанции.

В арбитражном апелляционном суде осуществляют деятельность *президиум суда* и *судебные коллегии* по рассмотрению споров, возникающих из гражданских правоотношений, судебная коллегия по рассмотрению споров, возникающих из административных правоотношений (ст. 33.2 Закона об арбитражных судах).

Президиум арбитражного апелляционного суда создается и действует в составе председателя суда, его заместителей, председателей судебных составов и судей (ст. 33.4 Закона об арбитражных судах).

Президиум арбитражного апелляционного суда утверждает членов судебных коллегий и председателей судебных составов этого суда, рассматривает вопросы судебной практики (ст. 33.5 Закона об арбитражных судах). Так, Президиум Тринадцатого апелляционного арбитражного суда на заседании 9 июня 2023 года обсудил вопросы практики рассмотрения дел по заявлениям об оспаривании решений антимонопольного органа о включении в реестр недобросовестных поставщиков, вопросы распределения судебных расходов в рамках дел о несостоятельности (банкротстве)⁵⁹.

На основании ст. 33.7 Закона об арбитражных судах в арбитражном апелляционном суде могут создаваться судебные коллегии из числа судей этого суда. Судебные коллегии возглавляют председатели, являющиеся по должности заместителями председателя суда. Судебные коллегии арбитражного апелляционного суда проверяют в апелляционной инстанции законность и обоснованность судебных актов по делам, рассмотренным арбитражными судами субъектов Российской Федерации в первой инстанции, изучают и обобщают судебную практику и судебную статистику, разрабатывают предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов.

Из числа судей, входящих в соответствующую судебную коллегию, а при отсутствии судебных коллегий — из числа судей этого суда образуются *судебные составы*, которые возглавляют председатели (ст. 33.8 Закона об арбитражных судах).

Председатель арбитражного апелляционного суда совмещает полномочия судьи, установленные АПК РФ, и организационные полномочия по руководству работой суда, его президиума и ап-

⁵⁹ Тринадцатый апелляционный арбитражный суд : офиц. сайт. URL: <https://13aas.arbitr.ru/node/13971> (дата обращения: 29.06.2023).

парата, определению членов судебных составов, осуществляет правомочия работодателя в правоотношениях с работниками аппарата суда (ст. 33.9 Закона об арбитражных судах).

В соответствии со ст. 33.10 Закона об арбитражных судах *заместители председателя* суда являются судьями и осуществляют полномочия, установленные АПК РФ. При этом заместители председателя суда возглавляют судебные коллегии, постоянные судебные присутствия, организуют деятельность структурных подразделений аппарата суда.

В составе арбитражных апелляционных судов могут быть образованы *постоянные судебные присутствия*, находящиеся вне места постоянного пребывания этих судов. Постоянное судебное присутствие арбитражного апелляционного суда является обособленным подразделением соответствующего суда вне места постоянного пребывания этого суда и осуществляет его полномочия (ст. 33.11 Закона об арбитражных судах).

Арбитражные суды субъектов Российской Федерации. Арбитражные суды республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов создаются в субъектах Российской Федерации, как правило, один суд в субъекте Российской Федерации. В то же время на территориях нескольких субъектов Российской Федерации судебную власть может осуществлять один арбитражный суд, на территории одного субъекта Российской Федерации — несколько арбитражных судов (ст. 34 Закона об арбитражных судах). В частности, на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области действует один арбитражный суд.

В составе арбитражных судов субъектов Российской Федерации федеральным законом могут быть образованы *постоянные судебные присутствия*, расположенные вне места постоянного пребывания этих судов, которые являются обособленными подразделениями соответствующего арбитражного суда, осуществляющими его полномочия (ст. 35 и 43.1 Закона об арбитражных судах).

Так, на основании Федерального закона от 28 ноября 2015 г. № 331-ФЗ «Об образовании постоянного судебного присутствия арбитражного суда Архангельской области в Ненецком автономном округе» с 1 декабря 2016 года осуществляет деятельность постоянное судебное присутствие Арбитражного суда Архангельской области в Ненецком автономном округе (г. Нарьян-Мар). «Постоянное судебное присутствие создано

в целях приближения правосудия к месту нахождения или месту жительства участвующих в деле лиц, находящихся или проживающих в отдаленных местностях, в данном случае — Ненецком автономном округе, а также с учетом количества дел, рассматриваемых арбитражными судами субъектов Российской Федерации в отдельных местностях, что составляет для округа порядка 1000 дел в год. Особенности географического расположения Ненецкого автономного округа, в котором сообщение между населенными пунктами как внутри региона, так и вне его, осуществляется лишь воздушным транспортом, в значительной степени осложняли доступ предпринимателей и организаций региона к правосудию»⁶⁰.

В 2007 году создано постоянное судебное присутствие арбитражного суда Пермского края в г. Кудымкаре Пермского края⁶¹.

В состав арбитражного суда субъекта Российской Федерации входят *президиум, судебные коллегии* по рассмотрению споров, связанных с гражданскими правоотношениями, по рассмотрению споров, связанных с административными правоотношениями.

Статья 36 Закона об арбитражных судах устанавливает следующие особые полномочия арбитражного суда субъекта Российской Федерации: рассматривать в первой инстанции все дела, подсудные арбитражным судам в Российской Федерации, за исключением дел, отнесенных к компетенции Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов округов и специализированных арбитражных судов.

Президиум арбитражного суда субъекта Российской Федерации состоит из председателя этого суда, его заместителей, председателей судебных составов и судей (ст. 37 Закона об арбитражных судах).

Президиум арбитражного суда субъекта Российской Федерации утверждает членов судебных коллегий и председателей судебных составов этого суда, рассматривает другие вопросы организации работы суда; рассматривает вопросы судебной практики (ст. 38 Закона об арбитражных судах).

⁶⁰ Арбитражный суд Архангельской области : офиц. сайт. URL: https://arhangelsk.arbitr.ru/about/psp_naryan (дата обращения: 30.06.2023).

⁶¹ Арбитражный суд Пермского края : офиц. сайт. URL: https://perm.arbitr.ru/about/mode/tel_spravochnik (дата обращения: 30.06.2023).

В арбитражном суде субъекта Российской Федерации могут создаваться судебные коллегии, которые утверждаются президиумом суда из числа судей этого суда по представлению председателя суда. Судебные коллегии возглавляют председатели — заместители председателя суда. Судебные коллегии арбитражного суда субъекта Российской Федерации рассматривают в первой инстанции все дела, подсудные арбитражным судам в Российской Федерации, за исключением дел, отнесенных к компетенции Верховного Суда Российской Федерации, арбитражных судов округов и специализированных арбитражных судов, изучают и обобщают судебную практику, разрабатывают предложения по совершенствованию законов и иных нормативных правовых актов, анализируют судебную статистику (ст. 40 Закона об арбитражных судах).

Из числа судей, входящих в соответствующую судебную коллегия, а при отсутствии судебных коллегий — из числа судей этого суда образуются *судебные составы*, возглавляемые председателем (ст. 41 Закона об арбитражных судах).

Согласно ст. 42 Закона об арбитражных судах *председатель* арбитражного суда субъекта Российской Федерации является судьей, наравне с полномочиями судьи председатель:

- 1) организует деятельность арбитражного суда субъекта Российской Федерации;
- 2) распределяет обязанности между своими заместителями;
- 3) формирует судебные составы;
- 4) руководит работой президиума;
- 5) осуществляет общее руководство аппаратом арбитражного суда субъекта Российской Федерации, назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата суда и пр.

На основании ст. 43 Закона об арбитражных судах *заместители председателя* арбитражного суда субъекта Российской Федерации являются судьями и осуществляют полномочия, установленные АПК РФ. В организационном аспекте заместители председателя в соответствии с распределением обязанностей возглавляют судебные коллегии, организуют деятельность структурных подразделений аппарата арбитражного суда.

Суд по интеллектуальным правам. Суд по интеллектуальным правам (далее также — Суд) является специализированным арбитражным судом, наделенным правом рассматривать дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав, в качестве суда первой и кассационной инстанций (ст. 26.1 Закона

о судебной системе, ст. 43.2 Закона об арбитражных судах). Суд находится в городе Москве. В настоящее время это единственный специализированный суд в системе арбитражных судов.

Рассмотрение дел в первой инстанции Суда осуществляется коллегиальным составом судей. В соответствии с п. 1 ст. 43.4 Закона об арбитражных судах в качестве суда первой инстанции Суд рассматривает:

1) дела об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти в сфере патентных прав и прав на селекционные достижения, права на топологии интегральных микросхем, права на секреты производства (ноу-хау), права на средства индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий, права использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии;

2) дела об оспаривании актов федеральных органов исполнительной власти в указанной выше сфере, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами;

3) дела по спорам, связанным с предоставлением или прекращением правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий (за исключением объектов авторских и смежных прав, топологий интегральных микросхем).

Перечисленные дела рассматриваются Судом независимо от субъектного состава участников спора (п. 2 ст. 43.4 Закона об арбитражных судах).

Суд в качестве суда кассационной инстанции рассматривает дела, рассмотренные им по первой инстанции, а также дела о защите интеллектуальных прав, рассмотренные арбитражными судами субъектов Российской Федерации по первой инстанции, арбитражными апелляционными судами.

Рассмотрение дел в кассационном порядке Судом по интеллектуальным правам осуществляется:

1) президиумом — при пересмотре дел, рассмотренных самими Судом по первой инстанции;

2) коллегиальным составом судей — при пересмотре дел, рассмотренных арбитражными судами субъектов Российской Федерации, арбитражными апелляционными судами (ст. 43.3 Закона об арбитражных судах).

В состав Суда входят *президиум* и *судебные коллегии*. В соответствии со ст. 43.5, 43.6 Закон об арбитражных судах президиум Суда действует в составе председателя Суда, его заместителей, председателей судебных составов и судей. Президиум Суда осуществляет в кассационном порядке проверку законности вступивших в законную силу судебных актов Суда, принятых им по первой инстанции. Также в целях обеспечения единообразия в толковании и применении норм права президиум Суда утверждает рекомендации научно-консультативного совета при Суде по интеллектуальным правам. Так, Постановлением Президиума Суда по интеллектуальным правам от 15 февраля 2023 г. № СП-22/4 утверждены рекомендации Научно-консультативного совета при Суде по интеллектуальным правам по вопросам, возникающим при установлении одной экономической цели и единства намерений правонарушителя (пп. 56, 65 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 23 февраля 2019 г. № 10 «О применении части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»)⁶².

В соответствии со ст. 43.8 Закона об арбитражных судах в Суде по решению Пленума Верховного Суда Российской Федерации могут быть созданы судебные коллегии из судей этого суда, которые возглавляют председатели, по должности являющиеся заместителями председателя Суда.

Из судей Суда с учетом их специализации образуются *судебные составы*, которые возглавляют председатели (ст. 43.9 Закона об арбитражных судах).

Согласно ст. 43.10 Закона об арбитражных судах *председатель* Суда является судьей, а также он наделен правами в сфере организации деятельности Суда; формирует из числа судей Суда судебные составы; вправе созывать президиум Суда; осуществляет общее руководство аппаратом Суда, назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата Суда.

Заместители председателя Суда являются судьями и осуществляют соответствующие полномочия, установленные АПК РФ. Также заместители председателя Суда в пределах компетенции организуют деятельность структурных подразделений аппарата суда (ст. 43.11 Закона об арбитражных судах).

⁶² Суд по интеллектуальным правам : офиц. сайт. URL: https://ipc.arbitr.ru/sites/ipc.arbitr.ru/files/pdf/recommendations_nks_compensation_2023.pdf (дата обращения: 29.06.2023).

Глава 5

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Основные этапы развития отечественной прокуратуры

Прокуратура нашей страны имеет многовековую историю и славные традиции. Этот институт прошел большой и длительный путь становления и развития. Изучив и заимствовав название, а также отдельные положительные черты французской прокуратуры, Император Петр I образовал аналогичный орган в нашей стране с учетом российских реалий. Начало российской прокуратуры связано с изданием именного указа Петра I «Об учреждении должности Генерал-прокурора» от 12 января 1722 г. В отличие от прокуратуры Франции, которая изначально являлась органом уголовного преследования, российская прокуратура учреждалась для наблюдения (надзора) за исполнением указов и повелений императора, донесения о возможных нарушениях и принятия мер к их устранению путем внесения «протестаций». Это свидетельствует о формировании в России прокуратуры не «обвинительного», как во Франции, а «надзорного» типа. В это же время были заложены базовые принципы строгой централизации и единства системы прокуратуры, ее иерархическое построение, поскольку она через Генерал-прокурора была подчинена и подотчетна исключительно императору. Только он мог применять к прокурорам какие-либо дисциплинарные меры, назначать и отстранять их от должности.

На протяжении многих последующих лет значение прокуратуры периодически то ослабевало, то усиливалось. Во многом это объяснялось политическими причинами. Например, после смерти императора Петра I, в период правления Бирона, прокуратура в петровском понимании была не востребована. Важным этапом дальнейшего развития прокуратуры стало время царствования Екатерины II. При ее правлении прокуратура продолжила реализовывать функцию наблюдения (надзора) и получила новые полномочия в административной (управленческой) сфере.

В свою очередь, при Александре I в России ввели министерскую форму правления, при этом было принято решение об объединении должностей Генерал-прокурора и Министра юстиции. Однако наиболее серьезные изменения в компетенции, функциях

и полномочиях прокуроров и прокуратуры связаны с проведением Судебная реформы середины 60-х годов XIX века. Она оказала определяющее влияние на правовое положение и статус прокуратуры и ее дальнейшее развитие вплоть до Великой Октябрьской социалистической революции 1917 года. Судебная реформа императора Александра II 1864 года повлекла за собой кардинальное изменение функционала российской прокуратуры. Из органа наблюдения (надзора) за исполнением законов она превратилась в структуру, основной функцией которой стало осуществление уголовного преследования (обвинения) путем поддержания государственного обвинения в суде. При этом ее надзорные функции сохранились в ограниченном виде и были связаны с необходимостью обеспечения законности расследования преступлений, законности в местах содержания заключенных под стражу. Обвинительный тип прокуратуры России сохранялся до 1917 года.

В 1917 году революционной властью была ликвидирована система имперской прокуратуры. Декретом Совета народных комиссаров РСФСР № 1 «О суде» от 24 ноября 1917 г. были упразднены «донные существовавшие институты судебных следователей, прокурорского надзора, а равно и институты присяжной и частной адвокатуры»⁶³. Это было неизбежным следствием ликвидации старой системы управления страной, поскольку «их деятельность не отвечала интересам только что созданного социалистического государства»⁶⁴. До 1922 года законность в Советской России обеспечивалась иными государственными структурами. При этом потребность в установлении социалистической законности, осуществлении надзора за ее соблюдением, образовании (воссоздании) специализированного органа, который бы выполнял эту функцию, сознавалась новым руководством социалистического государства.

Постановлением Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета (ВЦИК) от 28 мая 1922 г. была учреждена государственная прокуратура⁶⁵. Таким образом, институт проку-

⁶³ О суде : Декрет СНК РСФСР от 24 ноября 1917 г. № 1 // Советская прокуратура : Сборник важнейших документов. М. : Юрид. лит., 1972. С. 5.

⁶⁴ Басков В. И. Отечественная прокуратура в 1922—1996 гг. // Вестник Московского университета. Сер. 11, Право. 1998. № 1. С. 101.

⁶⁵ Положение о прокурорском надзоре : Постановление ВЦИК от 28 мая 1922 г. // СУ РСФСР. 1922. № 36. Ст. 424.

ратуры был восстановлен с учетом новых социальных и политических реалий. Советскую прокуратуру наделили полномочиями по осуществлению функций надзора за точным и единообразным исполнением законов, уголовного преследования лиц, совершивших преступления. В рамках реализации указанных функций прокуроры осуществляли надзор за расследованием преступлений и поддерживали государственное обвинение в суде. Указанные черты свидетельствуют об относимости советской прокуратуры к смешанному надзорно-обвинительному типу с определенным преобладанием функции надзора. При реализации своих полномочий советская прокуратура была также наделена обязанностью проверять и при необходимости опротестовывать незаконные решения органов власти и управления, но не имела права принимать управленческие решения⁶⁶. Постановлением ВЦИК от 28 мая 1922 г. было утверждено Положение о прокурорском надзоре. Прокуратура структурно включалась в состав Народного комиссариата юстиции РСФСР, а Прокурор Республики одновременно занимал должность заместителя Наркома юстиции.

После образования Союза ССР при Верховном Суде СССР были учреждены должности прокуроров, и уже в 1933 году создана Прокуратура СССР⁶⁷. Первоначально она не руководила республиканскими прокуратурами, которые оставались в составе наркоматов юстиции республик. Дальнейшее развитие советской прокуратуры связано с принятием в 1936 году Конституции СССР, после чего была полностью завершена централизация прокурорской системы в СССР. В Конституции СССР 1936 года прокуратуре была посвящена специальная глава, а статья 113 вводила понятие «высший надзор за точным исполнением законов всеми министерствами и подведомственными им учреждениями, равно как отдельными должностными лицами, а также гражданами СССР»⁶⁸. Республиканские прокуратуры были вы-

⁶⁶ Рохлин В. И., Дворянский А. М. Прокурорский надзор : конспект лекций. СПб. : Михайлов В. А., 2000. С. 20—21.

⁶⁷ Постановлением ЦИК СССР № 84, СНК СССР № 2621 от 17 декабря 1933 г. было утверждено Положение о прокуратуре Союза ССР (СЗ СССР. 1933. № 1. Ст. 26). В соответствии с ним прокуратура Верховного Суда Союза ССР упразднялась.

⁶⁸ Конституция (Основной Закон) СССР (1936) // Советская прокуратура : сборник важнейших документов. М., 1972. С. 244.

ведены из подчинения наркоматам юстиции, а затем все прокуратуры союзных республик были включены в состав единой прокурорской системы. В конечном счете все они оказались подчинены непосредственно Прокуратуре Союза ССР. В это же время прокурорским органам было делегировано и право осуществления предварительного следствия по уголовным делам.

Указом Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. было утверждено Положение о прокурорском надзоре в СССР, которое в определенной степени расширило полномочия прокуроров по осуществлению защиты прав советских граждан⁶⁹.

Следующей вехой развития советской прокуратуры стал 1977 год, когда была принята новая Конституция СССР, которая содержала специальную главу (глава 21), посвященную органам прокуратуры. На Генерального прокурора СССР и подчиненных ему прокуроров был возложен высший надзор за соблюдением законности в стране и установлено, что деятельность прокуратуры должна быть регламентирована специальным законом. В соответствии с требованиями Конституции СССР был разработан и впервые в истории нашей страны принят Закон СССР от 30 ноября 1979 г. «О прокуратуре СССР» (ранее деятельность прокуратуры регламентировалась указами, наказами, уставами, декретами, положениями).

Распад Союза ССР в 1991 году привел к упразднению единой системы советской прокуратуры. Перестал действовать и Закон СССР «О прокуратуре СССР». Верховный Совет РСФСР передал в ведение Прокуратуры РСФСР все органы и учреждения прокуратуры, функционировавшие на территории Российской Федерации⁷⁰. В январе 1992 года с целью восполнения возникшего законодательного пробела в регулировании деятельности

⁶⁹ Об утверждении Положения о прокурорском надзоре в СССР : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 24 мая 1955 г. // Библиотека нормативно-правовых актов Союза Советских Социалистических Республик : сайт URL: https://www.libusser.ru/doc_ussr_5015.html (дата обращения: 20.11.2023).

⁷⁰ Верховным Советом РСФСР принято Постановление от 15 ноября 1991 г. № 7879-1 «Об образовании единой системы органов прокуратуры РСФСР» (Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 48. Ст. 1661). Это Постановление было принято исходя из положений Декларации о государственном суверенитете РСФСР (Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22) и на основании ст. 176, 179 Конституции РСФСР. В соответствии с ним Верховный Совет РСФСР на базе существовавших и действовавших на территории России органов прокуратуры Союза ССР создал единую систему органов прокуратуры, которую возглавил Генеральный прокурор РСФСР.

российской прокуратуры был принят Закон Российской Федерации «О прокуратуре Российской Федерации», который вступил в действие 17 февраля этого же года⁷¹ и с соответствующими изменениями и дополнениями действует до сих пор. В нем были сохранены традиционные для имперского и советского периодов развития прокуратуры основополагающие принципы ее организации и деятельности. Несмотря на то что в действующем Законе о прокуратуре прокуратура не наделена правом осуществления «высшего надзора за исполнением законов», она с учетом сложившейся за минувшие годы традиции в полной мере сохранила черты прокуратуры надзорно-обвинительного типа с выраженной правоохранительной и правозащитной направленностью деятельности. На основании этого Закона органы прокуратуры продолжают решать поставленные задачи и выполнять возложенные на прокуратуру обязанности.

§ 2. Место прокуратуры в правоохранительной системе Российской Федерации

Современная российская прокуратура занимает особое место в правоохранительной системе нашей страны. Прокуратура формально-юридически не относится к органам законодательной, исполнительной и судебной власти, поскольку она не принимает законодательные акты, не наделяется управленческими организационно-распорядительными полномочиями, присущими органам исполнительной власти, не осуществляет правосудие либо иную судебную деятельность (судебный контроль). Вместе с тем не вызывает сомнений, что прокуратура — это орган государственной власти, который реализует государственно-властные полномочия по обеспечению законности и правопорядка, в первую очередь в сфере государственного управления. Правоохранительная составляющая в реализации ее функций предполагает участие в различных формах в правотворческой деятельности при принятии органами законодательной власти нормативно-правовых актов, регламентирующих деятельность правоохранительных органов в сфере противодействия преступным проявлениям в рамках процессуальной и непроцессуальной деятельности (УПК РФ, Закон об оперативно-розыскной деятельно-

⁷¹ О прокуратуре Российской Федерации : Закон Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. № 8. Ст. 366.

сти и др.), либо внесении в них изменений. Прокуратура осуществляет надзор за исполнением принятых и действующих законов правоохранительными органами исполнительной власти, которые выявляют, пресекают, раскрывают, расследуют и предупреждают преступления (в рамках оперативно-разыскной или уголовно-процессуальной деятельности), а также координацию их деятельности по борьбе с преступностью в предусмотренных законом формах. Прокуратура реализует функцию уголовного преследования в досудебных и судебных стадиях уголовного судопроизводства. Прокуроры не осуществляют надзор за судом и судебной деятельностью, однако поддерживают государственное обвинение в суде, что является составной частью уголовного преследования, и тем самым способствуют осуществлению правосудия и охране прав граждан, общества и государства. Прокуроры в предусмотренных процессуальным законодательством случаях участвуют в рассмотрении гражданских, административных, арбитражных дел судами, решая в том числе задачи как по защите, так и по охране прав граждан, общества и государства. Как мы видим, взаимодействие органов прокуратуры с правоохранительными органами и иными органами государственной власти может осуществляться в рамках различных видов возникающих правоотношений (прокурорско-надзорных, уголовно-процессуальных, гражданских процессуальных, координационных и др.). При этом в отношении поднадзорных правоохранительных органов и иных объектов надзора прокурор обладает властными полномочиями и правом требовать исполнения его законных предписаний.

§ 3. Правовое регулирование организации и деятельности органов прокуратуры Российской Федерации

Правовое регулирование организации и деятельности органов прокуратуры Российской Федерации осуществляется нормативно-правовыми актами различного уровня и юридической силы. Так, правовое регулирование осуществляется на конституционном, международно-правовом, законодательном, подзаконном, межведомственном и ведомственном уровнях. Включенные в нормативные источники нормы о прокурорской деятельности и прокурорском надзоре регулируют специфические общественные отношения, возникающие в связи с учреждением, организацией и функционированием прокурорской системы в Российской

Федерации. В рамках этих отношений определяются система и структура органов прокуратуры, цели, задачи и принципы ее организации и деятельности, осуществляется реализация ее функций надзорного и ненадзорного характера.

Конституционный статус органов прокуратуры Российской Федерации определяется ст. 129 Конституции Российской Федерации. Содержание данной нормы дважды подвергалось изменениям на протяжении ее действия. При этом изначально в момент введения в действие Конституции в 1993 году эта норма была помещена в главу 7, которая называлась «Судебная власть». В первоначальной редакции ст. 129 не определяла место и роль органов прокуратуры в системе государственных органов, не называла цели и задачи их деятельности, не перечисляла реализуемые функции. Она регламентировала исключительно порядок назначения на должности Генерального прокурора Российской Федерации, его заместителей, прокуроров субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуроров, прокуроров городов (районов), а также содержала бланкетную (отсылочную) норму в части определения полномочий прокуроров, организации и порядка деятельности прокуратуры. Включение этой статьи в главу 7 Конституции, посвященную судебной власти, инициировало дискуссии о сущности прокурорской деятельности и возможном отнесении прокуратуры к органам судебной власти. Однако признание прокуратуры органом судебной власти представляется ошибочным, поскольку она никогда не наделялась правом осуществлять правосудие, что всегда относилось исключительно к компетенции органов судебной власти. С целью корректировки этих положений путем внесения изменений и дополнений в Конституцию Российской Федерации в 2014 году глава 7 получила иное наименование — «Судебная власть и прокуратура»⁷². В настоящее время ст. 129 Конституции Российской Федерации действует в редакции 2020 года⁷³. В ней

⁷² О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷³ О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

определяется прокуратура Российской Федерации как единая федеральная централизованная система органов, указывается на реализуемые ею функции (надзора, уголовного преследования и др.), раскрывается порядок назначения и освобождения от должности прокуроров различного уровня, устанавливаются базовые требования, предъявляемые к прокурорским работникам, назначаемым на соответствующие должности, и связанные с этим ограничения. Следует также иметь в виду, что в соответствии с п. «о» ст. 71 Конституции Российской Федерации разработка, принятие и изменение законодательства о прокуратуре находится в ведении Российской Федерации (федерального законодателя).

Исходя из установок ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. В развитие этих положений и применительно к правовой регламентации реализации прокурорских функций ст. 3 Закона о прокуратуре устанавливает, что деятельность прокуратуры Российской Федерации осуществляется также «в соответствии с международными договорами Российской Федерации». К таким основополагающим документам следует отнести Всеобщую декларацию прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, различные конвенции и договоры, признанные (ратифицированные) Российской Федерацией, а также иные межгосударственные, межправительственные документы. Среди международно-правовых актов, влияющих на достижение целей и решение задач деятельности органов прокуратуры, особое место занимают межведомственные договора и соглашения многостороннего и двустороннего характера, прямо регулирующие вопросы практической деятельности органов прокуратуры при осуществлении международно-правового сотрудничества с органами прокуратуры и компетентными организациями зарубежных государств.

Согласно ч. 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации «полномочия и функции прокуратуры Российской Федерации, ее организация и порядок деятельности определяются федеральным законом». Закон о прокуратуре Российской Федерации был принят в 1992 году. Он является основным законодатель-

ным актом, регулирующим организацию и деятельность российской прокуратуры. Первоначально Закон о прокуратуре включал семь разделов, четыре главы третьего раздела, 54 статьи. Однако впоследствии в него многократно вносились изменения и дополнения. Закон о прокуратуре называет цели деятельности прокуратуры (что дает возможность определить ее задачи), закрепляет принципы организации и деятельности прокуратуры, устанавливает основные направления деятельности прокуратуры (что позволяет доктринально выделить ее функции), определяет полномочия и средства прокурорской деятельности, в том числе надзорного и ненадзорного характера. В разделе III Закона регламентированы основные отрасли прокурорского надзора (главы 1—4). Также он содержит нормы, устанавливающие особенности и порядок прохождения службы в органах и организациях прокуратуры, кадровой работы, материального и социального обеспечения, правовой и социальной защиты прокурорских работников.

Следует учитывать, что отдельные нормы о прокурорской деятельности отражаются в специальных отраслевых законодательных актах. В этой связи п. 1 ст. 3 Закона о прокуратуре содержит указание на возможность регулирования прокурорской деятельности «другими федеральными законами». Например, процессуальное положение прокурора, его правовой статус и полномочия в уголовном, гражданском, арбитражном и административном видах судопроизводства определяются в соответствующих кодексах: Уголовно-процессуальном, Гражданском процессуальном, Арбитражно-процессуальном, Административного судопроизводства. Многие кодифицированные акты и федеральные законы, регулирующие деятельность различных органов исполнительной власти, также содержат положения о прокурорском надзоре за исполнением законов этими органами в соответствующих сферах правоотношений. Скажем, такие статьи содержатся в КоАП РФ (ст. 24.6, 28.4, 30.10, 30.12), УИК РФ (ст. 22), Законе об оперативно-розыскной деятельности (ст. 21), Федеральном законе от 10 января 1996 г. № 5-ФЗ «О внешней разведке» (ст. 25), Федеральном законе от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» (ст. 51) и др.

В ряде случаев, прямо предусмотренных законодательными нормами, регламентация отдельных вопросов осуществления

прокурорской деятельности и организации работы органов прокуратуры осуществляется путем издания указов Президента Российской Федерации. Они формируют правовой механизм реализации конкретных законодательных норм о прокуратуре и прокурорской деятельности. К примеру, координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью осуществляется на основе Положения о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567. Такой порядок регулирования реализации функции координации непосредственно предусмотрен п. 2 ст. 8 Закона о прокуратуре. Аналогичным образом при необходимости правовая регламентация прокурорских общественных отношений может осуществляться через издание постановлений Правительства Российской Федерации. Примером такого правительственного акта выступает постановление Правительства Российской Федерации от 1 марта 2018 г. № 206 «Об установлении должностных окладов прокурорских работников органов и организаций прокуратуры Российской Федерации и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

В соответствии с п. 1 ст. 17 Закона о прокуратуре Генеральный прокурор Российской Федерации руководит системой прокуратуры. В целях управления подчиненными прокуратурами и их должностными лицами он имеет право издавать обязательные для исполнения всеми работниками органов и организаций прокуратуры приказы, указания, распоряжения, утверждать положения и инструкции, регулирующие вопросы организации и деятельности прокурорской системы, определяющие порядок реализации мер материального и социального обеспечения прокурорских работников. Аналогичными полномочиями по принятию ведомственных актов обладают прокуроры субъектов Российской Федерации и приравненные к ним прокуроры (ст. 18 Закона о прокуратуре). Действие их нормативных документов ограничено пределами соответствующего субъекта Российской Федерации и регулированием работы подчиненных им сотрудников. Ведомственные акты призваны конкретизировать и детализировать порядок реализации законодательных предписаний, четко и оперативно регулировать условия и порядок организации и деятельности прокурорских работников по

направлениям их работы. С целью организации межведомственного взаимодействия органов прокуратуры с иными органами власти издаются совместные межведомственные нормативно-правовые акты, обязательные для исполнения сотрудниками этих ведомств.

Прокуроры-руководители издают приказы нормативного характера, которые являются управленческими актами и предназначены для регулирования главных вопросов организации и деятельности органов прокуратуры. В прокуратуре применяются два основных вида приказов: универсальный (комплексный) и отраслевой. Порядок осуществления надзора или иной прокурорской деятельности обычно регулируется путем издания указаний, принимаемых по более узким (конкретным) направлениям. Традиционно указания принимаются также для организации исполнения какого-либо приказа. Распоряжения, как управленческие акты, применяются для решения какой-либо локальной управленческой задачи, связанной с применением кратковременных мер или совершением действий разового характера. Статус структурных подразделений прокуратур различного уровня, вопросы прохождения службы прокурорскими работниками, как правило, регламентируются при помощи издания положений. Инструкции в основном определяют процедуры совершения тех или иных действий либо используемые технологии отдельных видов деятельности в органах прокуратуры (делопроизводство, учет, отчетность, статистика).

§ 4. Цели деятельности прокуратуры Российской Федерации, ее задачи

Прокуратура Российской Федерации является государственным органом, основным предназначением которого является установление и поддержание законности и правопорядка на территории нашей страны путем реализации функций прокурорского надзора, уголовного преследования и иных ненадзорных функций. Она организована и функционирует в качестве единой федеральной централизованной системы органов и организаций, представляет собой иерархическую систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации (ст. 1 Закона о прокуратуре). Органы

прокуратуры относятся к правоохранительным⁷⁴ и занимают особое место в правоохранительной системе государства⁷⁵.

Конституция Российской Федерации провозглашает нашу страну правовым социальным демократическим государством. Правовое государство предполагает строгое соблюдение законности во всех сферах государственной и общественной жизни. Поэтому одной из основных задач современного российского государства является обеспечение состояния политико-правового режима законности, а также действия принципа законности во всех сферах государственного управления и правоохранительной деятельности государственных органов. Термин «законность» является многоаспектным и может быть раскрыт и использован в различных контекстах. Например, как политико-правовой режим законность утверждается в результате надлежащей и всеобъемлющей правовой (законодательной) регламентации тех общественных отношений, которые должны быть урегулированы именно правовыми (законодательными) нормами, а не иными социальными регуляторами (нормами морали, корпоративными, каноническими (религиозными) нормами и т. д.). Законность также является общеправовым (конституционным) принципом. Он прямо закреплен в нормах Конституции Российской Федерации, где установлено: «Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы» (ч. 2 ст. 15), что составляет его сущность.

Средством достижения такого состояния и обеспечения действия принципа законности выступает деятельность органов прокуратуры и их должностных лиц. Надзорную функцию прокуратура реализуют с момента ее создания в 1722 году и до настоящего времени. Прокуратура — термин заимствованный, зарубежный. В переводе с латинского языка он означает «забочусь», «обеспечиваю». Органы прокуратуры не входят в существующие подсистемы государственной власти (законодатель-

⁷⁴ Кобзарев Ф. М. Конституционно-правовое регулирование охранительной функции государства и форм ее реализации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5. С. 33—34.

⁷⁵ Амирбеков К. И. Правоохранительная деятельность и правоохранительный орган: понятие и критерии разграничения // Российская юстиция. 2017. № 4. С. 50—51.

ную, исполнительную, судебную) и занимают самостоятельное положение в государственно-правовом механизме нашей страны. В современной науке выделяют одновременно правоохранительную и правозащитную составляющую в деятельности данного органа, причем специалисты отмечают, что прокуратура представляет собой единственный правоохранительный орган, осуществляющий надзор за исполнением законов при осуществлении деятельности иных правоохранительных органов и других поднадзорных ей объектов⁷⁶.

Цели деятельности российской прокуратуры установлены законодательно в ст. 1 Закона о прокуратуре. Они сформулированы с учетом роли и места органов прокуратуры в государственно-правовом механизме обеспечения законности. К ним относятся:

- 1) обеспечение верховенства закона;
- 2) обеспечение единства и укрепления законности;
- 3) обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина;
- 4) обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства.

Обеспечение верховенства закона предполагает достижение такого состояния регулирования общественных отношений в нашей стране, когда все социально значимые отношения урегулированы при помощи законов соответствующего уровня (федерального и (или) регионального) путем их разработки и принятия законодательными (представительными) органами государственной власти. При этом прокуратура в рамках своей деятельности должна обеспечить реализацию их требований всеми участниками правоотношений, чья деятельность поднадзорна органам прокуратуры, а все подзаконные акты должны соответствовать Конституции Российской Федерации и действующим законам.

Обеспечение единства и укрепления законности крайне важно для установления единого правового пространства (поля) нашей страны. Прокуратура должна стремиться обеспечить точное исполнение законов, их единообразное понимание и применение в деятельности поднадзорных объектов. Важность единства законности всегда сохраняет свою актуальность и выражена в словах: «Законность не может быть калужская и казанская, а должна

⁷⁶ Каинов А. С. Прокуратура как особый правоохранительный орган // Юридическая наука. 2016. № 3. С. 104.

быть единая всероссийская...»⁷⁷. В России как многонациональном федеративном государстве необходимость достижения этой цели существует объективно. Это становится возможным только через формирование единства правопонимания, повышение уровня правосознания и внедрение навыков правовой культуры, унификацию правоприменительных процессов в существующих субъектах Российской Федерации.

Обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина является целью, которую должны преследовать в своей деятельности все органы государственной власти, включая органы прокуратуры. Права человека, прошедшие длительный и тернистый путь исторической универсализации, обрели реальное политико-юридическое звучание для большинства стран современного мира лишь с середины XX столетия — после Второй мировой войны, показавшей всему человечеству страшную цену попрания этих прав. «...Пренебрежение и презрение к правам человека привели к варварским актам, которые возмущают совесть человечества...», — говорится в Преамбуле ко Всеобщей декларации прав человека 1948 года⁷⁸. В этой связи ст. 2 Конституции Российской Федерации провозглашает: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Такую обязанность через целеполагание, установленное законом, выполняют и органы прокуратуры России.

Обеспечение защиты охраняемых законом интересов общества и государства не случайно возлагается именно на органы прокуратуры, поскольку прокуроры исторически всегда выступали от имени государства и изначально преследовали публичные интересы. Достижение этой цели предполагает установление и поддержание баланса между индивидуальными и коллективными основами жизни отдельных индивидов, общества и государства. При этом для обеспечения реализации субъективных прав отдельных лиц важно соблюдать и преследовать общие общественные и государственные интересы, которые создают социальную и экономическую основу для этого.

⁷⁷ Ленин В. И. О двойном подчинении и законности // Полн. собр. соч. М. : Госполитиздат, 1966. Т. 45. С. 198.

⁷⁸ Принятые позднее Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.), Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах (1966 г.) развивали и дополняли положения Декларации.

Основные *задачи* органов прокуратуры, путем решения которых достигаются цели ее деятельности, раскрываются в специальной литературе. В науке обычно выделяют общие, специальные (отраслевые) и частные задачи⁷⁹. Специальные (отраслевые) и частные задачи определяются с учетом установок ведомственных подзаконных нормативно-правовых актов.

Общие задачи решаются в ходе осуществления прокурорской деятельности в целом прокуратурами всех уровней. Традиционно к ним относят:

1) обеспечение соблюдения норм Конституции Российской Федерации, точного и единообразного исполнения законов, действующих на территории Российской Федерации;

2) выявление нарушений законности в деятельности поднадзорных объектов; установление причин и условий, способствующих нарушению законности; выявление лиц, виновных в допущенных нарушениях;

3) устранение выявленных нарушений законности, причин и условий, способствующих совершению нарушений; обеспечение привлечения лиц, виновных в допущенных нарушениях, к мерам юридической ответственности;

4) восстановление нарушенных прав субъектов правоотношений;

5) предупреждение нарушений законов и др.

С учетом содержания общих задач выделяют *специальные (отраслевые) задачи*, решаемые органами прокуратуры в отдельных сферах правоотношений, и *частные задачи*, решаемые конкретными органами и организациями прокуратуры и отдельными прокурорскими работниками при осуществлении своей деятельности.

§ 5. Принципы организации и деятельности органов прокуратуры Российской Федерации

Понимание принципов организации и деятельности органов прокуратуры базируется на общих постулатах о том, что они являются основополагающими началами, исходными (руководящими) положениями. По содержанию принципы можно подразделить на определяющие организацию либо деятельность орга-

⁷⁹ Басков В. И., Коробейников Б. В. Курс прокурорского надзора : учебник. М. : Зерцало-М, 2000. С. 67—68.

нов прокуратуры. С учетом уровня правового регулирования можно назвать конституционные (фундаментальные) и законодательные (специально-отраслевые) принципы. К конституционно-правовым и законодательно закрепленным относятся принципы законности, централизации, единства, независимости, гласности, деполитизации, ограничения права прокурорских работников на осуществление иных видов деятельности.

Принцип законности является конституционно-правовым универсальным принципом. С учетом действия этого принципа должностные лица органов прокуратуры призваны в рамках своей деятельности в целом и при совершении своих действий, а равно при принятии юридически значимых решений в частности неукоснительно выполнять требования строгого соблюдения и исполнения всех конституционных и законодательных предписаний.

Принцип централизации устанавливает иерархию должностных лиц и органов (организаций) прокурорской системы, построенной на подчинении нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Реализация этого принципа предполагает единоначальное руководство и управление в органах прокуратуры. Вышестоящие прокуроры управляют деятельностью нижестоящих прокуроров и контролируют их деятельность. При этом каждый прокурор-руководитель самостоятельно принимает решения в пределах своей компетенции и несет персональную ответственность за правильную организацию и работу подчиненных работников.

Принцип единства означает наличие единой системы органов прокуратуры, постановку и достижение общих целей, решение одинаковых задач, реализацию единых функций, полномочий, применения одних и тех же правовых средств прокурорской деятельности, использование унифицированных форм и методов прокурорской деятельности. Кроме того, Законом о прокуратуре не допускается создание и деятельность прокуратур, не входящих в единую систему прокурорских органов и организаций (п. 3 ст. 11 Закона о прокуратуре).

Принцип независимости является основой самостоятельного (автономного) характера деятельности органов прокуратуры. Он препятствует произвольному вмешательству в ее дела, в том числе совершаемые действия и принимаемые решения. Закон о прокуратуре (п. 2 ст. 4) определяет возможность реализации прокурорских полномочий независимо от федеральных и регио-

нальных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций (объединений), но с учетом неукоснительного соблюдения установленных законодательных требований. Согласно п. 2 ст. 5 Закона о прокуратуре прокуроры не обязаны предоставлять объяснения о ходе проведения прокурорских проверок (кроме вышестоящего прокурора — руководителя или в рамках судебного контроля законности действий и решений прокуроров), представлять материалы проверок для ознакомления кому бы то ни было вплоть до их окончания. Наконец, воздействие в любой форме представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций и объединений, средств массовой информации, любых иных заинтересованных субъектов на прокурора с целью повлиять на принимаемое им решение или воспрепятствование в какой-либо форме его деятельности влечет за собой установленную законом ответственность (п. 1 ст. 5 Закона о прокуратуре).

Принцип гласности позволяет заинтересованным лицам в установленных законами пределах иметь доступ к сведениям, затрагивающим права и законные интересы граждан, коммерческих и некоммерческих (общественных) организаций, государственных органов, полученным в рамках прокурорской деятельности. Пункт 2 ст. 4 Закона о прокуратуре декларирует открытость и доступность информации о результатах проводимых прокуратурой проверок, о состоянии законности в важнейших сферах правовых отношений, но без разглашения сведений ограниченного доступа. Кроме того, прокуратура на систематической основе информирует органы власти и управления, а также общественность о проделанной работе и состоянии законности в масштабах страны, отдельных регионов и на местном уровне. Закон о прокуратуре (п. 6 ст. 12) возлагает на Генерального прокурора Российской Федерации обязанность ежегодно предоставлять отчет палатам Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации (в форме доклада о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и проделанной работе по их укреплению). Нижестоящие прокуроры аналогичным образом представляют такую информацию органам власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления.

Принцип деполитизации, или внепартийности, исключает участие прокурорских работников в работе политических пар-

тий, движений и общественных объединений, преследующих политические цели. Работники прокуратуры, которые имеют классные чины, не должны состоять членами политических партий и активно участвовать в политической жизни страны.

Принцип ограничения права прокурорских работников на иные виды деятельности запрещает совмещение служебной прокурорской деятельности с любой другой оплачиваемой либо безвозмездной социально полезной работой. Иной подход потенциально может привести к возможным нарушениям принципа независимости в экономической и социальной сферах жизни прокурорских работников и несет угрозу оказания неправомерного воздействия на них.

§ 6. Объекты правоохраны при осуществлении прокурорской деятельности

Необходимость определить объекты правоохраны при осуществлении прокурорской деятельности вызывает потребность в соотношении содержания *правоохранительной* и *правозащитной* составляющей функций прокуратуры. Специалисты отмечают, что защита и охрана прав — это близкие, взаимосвязанные, но не тождественные понятия. Деятельность по охране права начинается с момента вступления в юридическую силу закона, устанавливающего данное право. Она предполагает принятие государственным органом мер по обеспечению соблюдения права, предупреждению его нарушения, привлечению к ответственности лиц, его нарушивших, восстановлению права. В свою очередь, защита права реализуется с момента его нарушения, оспаривания, посягательства на то или иное право. Она предполагает ликвидацию нарушения, восстановление права, компенсацию негативных последствий нарушения права⁸⁰.

Признаками правоохранительной деятельности являются: ее осуществление на постоянной и профессиональной основе органами государственной власти, созданными в соответствии с нормами федерального законодательства, действующими на территории страны в соответствии с установленной процедурой, с использованием методов как убеждения, так и принуждения.

Полагаем, что с учетом компетенции органов прокуратуры, места прокуратуры в государственно-правовом механизме обес-

⁸⁰ Васяев А. А. О сходстве и различии правозащитной и правоохранительной деятельности // Российская юстиция. 2020. № 1. С. 55—57.

печения законности и правопорядка к *объектам ее правоохраны* следует относить:

- 1) права и свободы человека и гражданина;
- 2) законные интересы физических лиц;
- 3) законные интересы юридических лиц, общественные и государственные (публичные) интересы.

Их охрана производится посредством осуществления деятельности по обеспечению законности и правопорядка, в том числе:

- 1) по выявлению, предупреждению и устранению нарушений законов;
- 2) выявлению и предупреждению преступлений;
- 3) обеспечению законности выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений иными правоохранительными органами;
- 4) организации (координации) деятельности по борьбе с преступностью;
- 5) обеспечению законности судебных решений и законности исполнения наказаний.

§ 7. Функции прокуратуры Российской Федерации

Органы прокуратуры России, как и любые иные государственные органы, действуют в определенном направлении, достигая цели и решая задачи государственного управления. Основные направления деятельности прокуратуры определяются в качестве ее *функций*. Термин «функция» (лат. — *functio*) означает «исполнение», «совершение». Совокупность соответствующих функций, реализуемых государственным органом, обычно обуславливается потребностью государства в осуществлении конкретной деятельности и в какой-то мере задается его историческим развитием. В науке считается, что именно объективная потребность государственной системы в той или иной деятельности вызывает обоснование необходимости появления такой функции, а затем и реализующего ее органа⁸¹. Развитие государственных институтов на каждом новом историческом этапе выражается либо в создании каких-либо новых органов, либо в совершенствовании деятельности существующих.

⁸¹ Спиридонов Л. И. Теория государства и права : учебник М. : Проспект, 1995. С. 69.

Поэтому набор функций государственных органов может пересматриваться в процессе их деятельности. Следует оговориться, что функции государства не следует в полной мере отождествлять с функциями его отдельных органов. Например, правоохранительная функция государства в целом представляет собой деятельность по защите и охране прав и свобод человека и гражданина, по предупреждению правонарушений и привлечению к юридической ответственности виновных лиц и т. п.⁸² Она реализуется через предметно-конкретную деятельность отдельных правоохранительных органов. В этой связи будет справедливым заметить, что государственная функция правовой охраны прав и свобод человека и гражданина, обеспечения правопорядка (правоохранительная) реализуется в рамках конкретных направлений деятельности (функций) отдельных правоохранительных органов. По этой причине при рассмотрении правоохранительной деятельности прокуратуры вряд ли стоит использовать, как это предлагают отдельные уважаемые специалисты, термин «правоохранительная функция», который является неоднозначным⁸³. Более корректным и правильным будет утверждать не о наличии самостоятельной «правоохранительной функции» государственного органа (прокуратуры), а о присутствии «правоохранительной составляющей», реализуемой в различных функциях правоохранительных органов.

Для указания функций прокуратуры с «правоохранительной составляющей» необходимо определиться с понятием «функция прокуратуры». Представляется достаточно удачным определение функции прокуратуры в качестве взаимосвязанных с функциями государства и права «основных направлений деятельности прокуратуры, которые предопределяются ее целями и задачами, выражают сущность и социальное назначение прокуратуры...»⁸⁴. Функции прокуратуры не могут определяться произвольно. Их происхождение и дальнейшее развитие обусловлены спецификой социально-исторического времени, потребностями государственного управления на каждом новом этапе развития государ-

⁸² Матузов Н. И., Малько А. В. Указ. соч. С. 57, 62.

⁸³ Рохлин В. И., Сыдорук И. И. Правоохранительная функция прокуратуры : учеб. пособие. СПб. : Михайлов В. А., 2000. 352 с.

⁸⁴ Клочков В. В. Функции прокуратуры: понятие, соотношение с деятельностью, классификация // Прокуратура. Законность. Государственный контроль : сб. науч. тр. / отв. ред. В. В. Клочков. М. : Манускрипт, 1995. С. 5.

ства и национальными правовыми традициями. Вопрос о перечне функций органов прокуратуры и отнесении к их числу отдельных направлений ее деятельности является дискуссионным.

В части 1 ст. 129 Конституции Российской Федерации содержится указание о возложении на органы прокуратуры двух основных функций — *прокурорского надзора* (за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, за соблюдением прав и свобод человека и гражданина) и *уголовного* преследования. В этой же норме говорится о возможности осуществления прокуратурой и *иных функций*, установленных федеральным законом.

В свою очередь, на основе анализа ст. 1 и ряда иных норм Закона о прокуратуре (ст. 8, 9 и др.) помимо обозначенных выше функций, установленных на конституционно-правовом уровне, как правило, к таковым относят: координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью; участие в правотворческой деятельности; участие в рассмотрении дел судами. Полагаем, что перечисленные выше функции включают правоохранительную составляющую исходя из их содержания и полномочий, предоставленных для их реализации, о чем будет сказано ниже. Отдельные специалисты предлагают относить к функциям прокуратуры административное преследование⁸⁵, а также международно-правовое сотрудничество⁸⁶, проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов⁸⁷, контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам⁸⁸ и др. Вопрос о сущности этих направлений деятельности прокуратуры (функций) и возможном наличии в их содержании правоохранительной составляющей остается открытым.

⁸⁵ Винокуров А. Ю. Административное преследование как функция прокуратуры Российской Федерации // Административное и муниципальное право. 2012. № 10. С. 52—56 ; Субанова Н. В. К вопросу об осуществлении прокуратурой функции административного преследования // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 4. С. 67.

⁸⁶ Тушев А. А. Направления деятельности, функции, полномочия прокуратуры и отрасли прокурорского надзора // Законность. 2021. № 4. С. 20—25.

⁸⁷ Там же.

⁸⁸ Винокуров А. Ю. Контроль за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам как самостоятельная функция прокуратуры // Административное и муниципальное право. 2013. № 2. С. 108—112.

§ 8. Система органов прокуратуры Российской Федерации

Статья 129 Конституции Российской Федерации и ст. 1 Закона о прокуратуре определяют российскую прокуратуру в качестве единой федеральной централизованной системы. Прокурорскую систему образуют отдельные элементы (органы и организации). Они являются равноуровневыми, но совместимыми и взаимосвязанными между собой. Деятельность отдельных органов и организаций прокуратуры является взаимообусловленной и согласованной. К признакам прокурорской системы следует отнести: единую организацию деятельности; целостность; взаимосвязь составных частей; интегративность; динамизм.

Систему органов прокуратуры согласно п. 1 ст. 11 Закона о прокуратуре по общему правилу образуют элементы трех уровней:

- 1) Генеральная прокуратура Российской Федерации;
- 2) прокуратуры субъектов Российской Федерации, приравненные к ним военные и другие специализированные прокуратуры;
- 3) прокуратуры городов и районов, другие территориальные, военные и иные специализированные прокуратуры.

Самостоятельное место в системе прокуратуры занимают научные и образовательные организации (Университет прокуратуры Российской Федерации), редакции печатных изданий, являющиеся юридическими лицами.

Политика укрепления вертикали власти повлекла за собой образование в 2000 году отдельных федеральных округов. В этой связи приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 5 июня 2000 г. № 98 «Об образовании управлений Генеральной прокуратуры Российской Федерации в федеральных округах» в структуре Генеральной прокуратуры Российской Федерации были созданы управления в федеральных округах. Однако так как организационно они оказались включены в состав Генеральной прокуратуры, то рассматривать их в качестве самостоятельного звена прокурорской системы, несмотря на их расположение в столицах соответствующих федеральных округов, будет неправомерно.

Решение об образовании, реорганизации и ликвидации органов и организаций прокуратуры принимается Генеральным прокурором Российской Федерации как высшим должностным лицом и руководителем. Он уполномочен Законом о прокуратуре

определять статус и компетенцию всех подчиненных ему прокуратур. Принципиально отметить наличие прямого законодательного запрета на создание и деятельность в России прокуратур, не входящих в единую систему (п. 3 ст. 11 Закона о прокуратуре).

Организация деятельности и определение компетенции органов прокуратуры нижестоящих уровней (регионального и местного) основываются на двух основополагающих подходах: формирование органов прокуратуры по исключительно территориальному либо предметно-территориальному признаку. Пределы и зоны действия территориальных прокуратур совпадают с установленными границами административно-территориальных образований (области, республики, города, района и т. д.). В свою очередь, военные, транспортные, природоохранные и другие специализированные прокуратуры действуют для установления законности в отдельных сферах общественных отношений, представляющих исключительную важность и имеющих свои особенности (в рамках специального предмета и в отношении отдельных объектов прокурорского надзора) в пределах специально определяемых территориальных границ (военная прокуратура соответствующего военного округа, межрегиональная транспортная или природоохранная прокуратура и т. п.).

Подсистема территориальных прокуратур второго звена определяется федеративным устройством государства. В каждом из субъектов Российской Федерации создана соответствующая прокуратура (областная, краевая, республиканская, автономного округа). В пределах субъектов Российской Федерации осуществляют деятельность нижестоящие прокуратуры (городов, районов, межрайонные, окружные и т. п.). Их общее количество зависит как от числа административных единиц, включенных в субъекты Российской Федерации, так и решений о создании межрайонных прокуратур. Территориальные прокуратуры реализуют прокурорские функции и осуществляют свои полномочия в пределах соответствующих территорий за исключением вопросов, отнесенных к ведению специализированных прокуратур.

Подсистема специализированных прокуратур формировалась в нашей стране на протяжении длительного времени. В настоящее время к ним относятся:

- 1) военные прокуратуры;
- 2) транспортные прокуратуры;
- 3) природоохранные прокуратуры;

4) прокуратуры на особо режимных объектах (спецпрокуратуры) и в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО);

5) прокуратуры по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях.

По решению Генерального прокурора Российской Федерации и при наличии необходимости создаются и иные специализированные прокуратуры (прокуратуры метрополитена, Аксарайская прокуратура по надзору за соблюдением законов на Аксарайском газоконденсатном комплексе, прокуратура космодрома «Восточный» п. Углегорск и др.). Создание специализированных прокуратур и наделение их специальной компетенцией обусловлено объективными потребностями государства в осуществлении акцентированной реализации прокурорских функций в стратегически важных сферах жизни общества и государства, имеющих особое значение для обеспечения политической, экономической, военной и экологической безопасности страны. Специалисты считают, что указанные области правовых отношений характеризуются такой спецификой, которая не может быть в полной мере освоена территориальными органами⁸⁹.

Следует учитывать, что в данный момент особенности организации и деятельности специализированных прокуратур законодательно не урегулированы, за исключением военных прокуратур (ст. 46—50 раздела VI Закона о прокуратуре). При этом разграничение компетенции между прокуратурами осуществляется на ведомственном уровне и базируется на положениях приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 7 мая 2008 г. № 84 «О разграничении компетенции прокуроров территориальных, военных и других специализированных прокуратур».

Внутренняя структура отдельных органов прокурорской системы может быть рассмотрена на примере прокуратур различного уровня.

Генеральная прокуратура Российской Федерации является высшим звеном в системе органов прокуратуры. Систему органов прокуратуры в целом и Генеральную прокуратуру в частности возглавляет Генеральный прокурор Российской Федерации. Он имеет первого заместителя и заместителей по направлениям

⁸⁹ Ключков В. В., Рябцев В. П., Ястребов В. Б. О специализированных органах прокуратуры Российской Федерации // Прокуратура. Законность. Государственный контроль : сб. науч. тр. / отв. ред. В. В. Ключков. М. : Манускрипт, 1995. С. 55.

работы. В структуре Генеральной прокуратуры предусмотрены должности советников Генерального прокурора, старших помощников и помощников по особым поручениям, старших помощников и помощников Генерального прокурора. В Генеральной прокуратуре образуются коллегия и научно-консультативный совет. Коллегия является совещательным органом при Генеральном прокуроре, где обсуждаются наиболее актуальные вопросы организации и деятельности органов прокуратуры, заслушиваются руководители подразделений, органов и учреждений прокуратуры, принимаются согласованные управленческие решения. Научно-консультативный совет представляет собой совещательный орган, в который включены ученые и практические работники органов прокуратуры. В рамках совета рассматриваются проблемы организации прокурорской работы, совершенствования прокурорской практики и повышения ее эффективности. Структуру Генеральной прокуратуры Российской Федерации образуют:

- 1) главные управления;
- 2) управления;
- 3) отделы (на правах управлений);
- 4) отделы (в составе управлений).

В состав Генеральной прокуратуры Российской Федерации входит Главная военная прокуратура, которой руководит Главный военный прокурор (заместитель Генерального прокурора Российской Федерации).

Главные управления, управления и отделы возглавляют начальники, имеющие заместителей. По должности они одновременно являются старшими помощниками либо помощниками Генерального прокурора. В перечисленных структурных подразделениях предусмотрены должности старших прокуроров и прокуроров отделов и управлений.

Прокуратуры субъектов Российской Федерации (приравненные к ним по статусу прокуратуры) имеют схожие структурные черты внутренней организации Генеральной прокуратуры. Вместе с тем их структура носит более простой характер. Прокуратуру субъекта (приравненную к ней прокуратуру) возглавляет соответствующий прокурор. Он имеет первого заместителя, заместителей, старших помощников и помощников. У прокурора субъекта могут быть помощники по особым поручениям. В прокуратурах этого уровня также предусмотрено формирование

коллегий как совещательных органов и наличие научно-консультативных советов.

Структуру прокуратур этого звена составляют:

- 1) управления;
- 2) отделы (на правах управлений);
- 3) отделы (в составе управлений).

Их возглавляют начальники и их заместители. В силу своих должностей эти должностные лица являются старшими помощниками и помощниками прокурора субъекта Российской Федерации. В управлениях и отделах имеются должности старших прокуроров и прокуроров.

Прокуратуры городов и районов (приравненные к ним по статусу прокуратуры) — самое многочисленное звено системы органов прокуратуры. Они обладают наиболее простой структурой. Количество должностей (штатных единиц) и их общая численность зависят от количества населения в соответствующем административно-территориальном образовании, количества поднадзорных объектов, объема выполняемой работы и других объективных факторов. Городской, районной (приравненной к ней) прокуратурой руководит соответствующий прокурор. В таких прокуратурах обычно имеются должности заместителей(я) прокурора, старших помощников и помощников прокурора. По решению Генерального прокурора Российской Федерации в некоторых случаях в прокуратурах со значительной штатной численностью могут образовываться отделы (по общему правилу на этом уровне ни управления, ни отделы не создаются). Должности прокурорских работников совпадают со структурными единицами.

§ 9. Полномочия органов прокуратуры Российской Федерации и их должностных лиц

В контексте рассматриваемой темы следует определить основные полномочия органов прокуратуры и их должностных лиц, позволяющие реализовывать прокурорские функции с правоохранительной составляющей. В юридической науке понятие «полномочие» обычно раскрывается в качестве совокупности, т. е. определенного объема, прав и обязанностей того или иного органа, представляющего его должностного лица. Согласно ст. 129 Конституции Российской Федерации полномочия прокуратуры определяются законом. Положения Закона о прокуратуре позволяют говорить как об общих (универсальных) полномочиях

органов прокуратуры, реализуемых всеми должностными лицами (прокурорами) при осуществлении своей деятельности, так и специальных (функциональных, отраслевых), которыми наделяются отдельные органы и должностные лица (прокуроры) с учетом уровня звена прокурорской системы, правовых сфер их применения. Так, к общим полномочиям органов прокуратуры и ее должностных лиц следует отнести права по реализации всех существующих функций прокуратуры, а к обязанностям — выполнение действий по решению поставленных перед ней задач и достижению целей ее деятельности. С учетом указанных выше функций прокуратуры с правоохранительной составляющей мы также можем выделить специальные (функциональные) полномочия, которые применяются прокурорами при осуществлении прокурорского надзора (в рамках которого они подразделяются на отраслевые полномочия), уголовного преследования, координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью, участия в правотворческой деятельности, участия в рассмотрении дел судами.

При реализации всех функциональных полномочий согласно ст. 6 Закона о прокуратуре прокурор вправе в установленные законом сроки истребовать и получить статистическую и иную информацию, документы, справки и другие материалы или их копии, необходимые для реализации возложенных на органы прокуратуры функций. Также в этой статье говорится об обязательном и безусловном исполнении всех законных требований и предписаний прокурора, вытекающих из его полномочий, теми субъектами права, которым они адресованы, а также возможной ответственности за их неисполнение и уклонение от явки по его вызову. Это еще раз подчеркивает государственно-властный характер деятельности прокуратуры и ее должностных лиц при осуществлении правоохранительной деятельности.

При реализации *надзорной функции* прокурор наделяется надзорными полномочиями, которые он применяет в отношении поднадзорных прокуратуре объектов, включая правоохранительные органы и их должностных лиц. Эти полномочия регламентированы ст. 22, 27, 30, 33 Закона о прокуратуре и различаются по объему в зависимости от особенностей соответствующей отрасли надзора. К надзорным полномочиям общего характера следует отнести право и обязанность проводить прокурорские проверки исполнения законов, в рамках которых прокурор вправе:

1) по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения поднадзорных органов;

2) иметь доступ к их документам и материалам;

3) вызывать должностных лиц и граждан для получения объяснений по поводу нарушений законов и др.

Для предупреждения возможных нарушений и устранения выявленных в ходе проверок нарушений прокурор:

1) принимает меры по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина;

2) предостерегает о недопустимости нарушения закона;

3) реализует полномочия по возбуждению производства об административном правонарушении;

4) требует привлечения лиц, нарушивших закон, к установленной законом ответственности;

5) опротестовывает противоречащие закону правовые акты;

6) обращается в суд или арбитражный суд;

7) вносит представление об устранении нарушений закона;

8) вносит требование об устранении нарушений закона;

9) принимает меры по возмещению причиненного ущерба и т. д.

Следует констатировать, что, воздействуя на поднадзорные объекты для осуществления правоохраны, прокуроры наделены законом властно-принудительными полномочиями⁹⁰.

Следует учитывать, что, применяя надзорные полномочия, прокурор выявляет различные виды правонарушений. В отдельных случаях он может выявить преступление, представляющее собой наиболее общественно опасное нарушение законов. Это налагает на него обязанность по принятию мер, направленных на привлечение виновного лица к мерам уголовной ответственности. В соответствии со ст. 37 УПК РФ прокурор уполномочен осуществлять от имени государства *уголовное преследование* в ходе уголовного судопроизводства. Этот термин означает «процессуальную деятельность, осуществляемую стороной обвинения в целях изобличения подозреваемого, обвиняемого в совершении преступления» (п. 55 ст. 5 УПК РФ). В настоящее время прокурор не наделен правом самостоятельного возбуждения уголовного дела, осуществления расследования преступления. В рамках досудебного производства уголовное преследование осуществляют такие должностные лица правоохранительных

⁹⁰ Амирбеков К. И. Указ. соч. С. 51.

органов, как дознаватель, следователь, руководитель следственного органа. В досудебных стадиях уголовного судопроизводства прокурор наделяется только правом *выносить мотивированное постановление* о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных нарушений уголовного законодательства, а также *давать дознавателю письменные указания* о направлении расследования, производстве процессуальных действий. В полной мере полномочия по осуществлению уголовного преследования возлагаются на него в судебных стадиях уголовного процесса, где прокурор *выступает в качестве государственного обвинителя*. Осуществляя уголовное преследование в суде, прокурор — государственный обвинитель представляет доказательства и участвует в их исследовании, излагает суду свое мнение по существу обвинения, высказывает суду предложения о применении уголовного закона и назначении подсудимому наказания.

Правоохранительная составляющая реализуется также в процессе *координации прокурором деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью*. Деятельность по борьбе с преступностью относится к компетенции органов, наделенных правом осуществления оперативно-разыскной деятельности и предварительного расследования. Для повышения ее эффективности с целью полноценной охраны прав и интересов лиц, потерпевших от преступлений, интересов общества и государства принимаются меры по ее согласованию прокурором. Координатором этой деятельности выступает прокурор соответствующего уровня. В соответствии со ст. 8 Закона о прокуратуре в рамках реализации этой функции прокурор осуществляет полномочия по созыву и проведению координационных совещаний, организации рабочих групп, истребованию статистической и иной необходимой информации и др.

Достижению целей правоохраны способствует и функция прокуратуры по *участию в правотворческой деятельности*. Правовое регулирование общественных отношений в сфере деятельности правоохранительных органов, например регламентация порядка осуществления оперативно-разыскной и уголовно-процессуальной деятельности, должно находиться в поле зрения органов прокуратуры. Недостатки и необходимость совершенствования оперативно-разыскного, уголовно-процессуального законодательства, иного законодательства, определяющего дея-

тельность правоохранительных органов, вызывают потребность в применении соответствующих полномочий прокурора. Согласно ст. 9 Закона о прокуратуре прокурор вправе вносить в законодательные органы и органы, обладающие правом законодательной инициативы, предложения об изменении, о дополнении, об отмене или о принятии законов и иных нормативных правовых актов. Безусловно, к таким нормативно-правовым актам относится Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Закон об оперативно-розыскной деятельности и другие законодательные акты, регламентирующие деятельность правоохранительных органов.

Потребность в охране прав граждан, интересов общества и государства (публичных интересов) предполагает в ряде случаев использование прокурором полномочий по *участию в рассмотрении гражданских, арбитражных и административных дел судами*. В соответствии со ст. 35 Закона о прокуратуре прокурор имеет право обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства. Соответствующее процессуальное законодательство (гражданское процессуальное, арбитражно-процессуальное, административное процессуальное) устанавливает полномочия прокурора, участвующего в судебном рассмотрении дела. Например, правовой основой полномочий прокурора в гражданском процессе выступают ст. 34, 35, 45 ГПК РФ, в арбитражном процессе — ст. 40, 41, 52 АПК РФ, в административном судопроизводстве — ст. 37, 38, 39, 45 КАС РФ. Во всех этих видах судопроизводства прокурор наделяется правами лица, участвующего в деле: знакомиться с материалами дела, делать выписки из него, снимать копии, заявлять отводы, представлять доказательства и участвовать в их исследовании, задавать вопросы другим лицам, участвующим в деле, свидетелям, экспертам и специалистам, заявлять ходатайства и др.

§ 10. Прокуратура зарубежных государств

В современном мире существуют различные модели организации и деятельности прокуратуры. Во многих государствах прокуратура исторически создавалась для реализации потребностей государства в правоохранительном органе, ведущем борьбу с преступностью (европейские страны, США и др.). В этих стра-

нах на прокуратуру как государственный орган изначально возлагалась функция уголовного преследования, включающая поддержание государственного обвинения в суде. Сейчас, как правило, прокуратуры этих стран наделяются также функцией надзора за расследованием преступлений и иными связанными с этой деятельностью функциями. Это позволяет рассматривать уголовное преследование и прокурорский надзор в качестве самостоятельных основных направлений осуществления прокурорской деятельности. Определенная эволюция прокурорской деятельности повлекла расширение функций прокуратур различных стран, что привело к появлению смешанных моделей, например обвинительно-надзорной и надзорно-обвинительной.

В настоящее время набор функций и объем полномочий прокуратур в разных странах существенно отличается. По этой причине в ряде государств прокуратура является правоохранительным органом, к компетенции которого относится преимущественно уголовное преследование (Германия, Италия, Кипр и др.). В целом ряде стран прокуратура осуществляет широкий круг функций, в том числе надзорных (Венгрия, Португалия, Испания, Бразилия). В этих странах прокуратура не только осуществляет правоохрану в уголовно-правовой сфере, но и надзирает за исполнением законов, охраняет права граждан, действуя вне рамок уголовного судопроизводства. Во многих странах мира на прокуратуру возлагаются и иные функции, связанные с вышеуказанными или производные от них: координация деятельности правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью, участие в правотворческой деятельности, участие в рассмотрении судами гражданских, арбитражных и административных дел и др.

Представляют интерес функции с правоохранительной составляющей, реализуемые прокуратурами стран, входящих в Содружество Независимых Государств. Во всех этих странах прокуратура осуществляет уголовное преследование. Предварительное расследование преступлений непосредственно следователями следственного аппарата прокуратуры предусмотрено в Азербайджане, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане, Узбекистане. Надзор за исполнением законов (общий надзор) установлен законодательными нормами в Беларуси, Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане, Туркменистане, Узбекистане. Надзор за процессуальной деятельностью органов дознания и предварительного следствия, обеспечивающий законность

при реализации функции уголовного преследования, предусмотрен законодательством Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана. Надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, закреплен за прокуратурой Азербайджана, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана, Узбекистана. Надзор за исполнением законов органами, исполняющими уголовное наказание, осуществляется всеми прокуратурами стран — участников СНГ, за исключением Азербайджана. Законодательством Азербайджана в отдельное направление деятельности прокуратуры выделено процессуальное руководство предварительным следствием. Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью предусмотрена в законах Узбекистана, Таджикистана. Участие прокурора в гражданском, административном и других видах судопроизводства в защиту государственных, общественных интересов или интересов социально незащищенных граждан определено нормами законодательных актов Азербайджана, Армении, Казахстана, Узбекистана. Надзор за законностью судебных решений закреплен в законодательстве Азербайджана, Армении, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Туркменистана и Узбекистана. Участие в правотворчестве предусмотрено законодательством Таджикистана.

Таким образом, проанализировав нормы законодательства о прокуратуре стран, входящих в Содружество Независимых Государств, можно прийти к выводу об отнесении прокуратур этих стран к смешанной надзорно-обвинительной модели. Большинство перечисленных функций имеют в своей основе правоохранительную и правозащитную составляющие. Не случайно в преамбуле к Концепции Модельного закона «О прокуратуре»⁹¹ говорится о ведущей роли прокуратуры по охране и защите прав и законных интересов граждан, утверждению законности во всех сферах государственной и общественной жизни. Надзор за исполнением законов, как и уголовное преследование, признаются основными направлениями деятельности (функциями) прокуратуры в государствах — участниках СНГ.

⁹¹ Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств : сайт. URL: http://iacis.ru/activities/documents/modelnye_kodeksy_i_zakony/ (дата обращения: 25.06.2023).

Учебное издание

ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ
ОРГАНЫ

Учебное пособие

Часть 1

Редактор *Н. Я. Елкина*

Компьютерная правка и верстка
И. А. Щербаковой, Т. И. Павловой

Подписано в печать 23.04.2024. Формат 60x90/16.
Печ. л. 8,5. Тираж 500 экз. (1-й з-д 1—115). Заказ 7/24.

Отдел научной информации и издательской деятельности
Санкт-Петербургского юридического института (филиала)
Университета прокуратуры Российской Федерации

Отпечатано в Санкт-Петербургском юридическом институте (филиале)
Университета прокуратуры Российской Федерации
191014, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44