Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное агентство по образованию
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Замышляев Дмитрий Михайлович

ВИДЫ СУДЕБНЫХ ЮРИСДИКЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: сравнительно-правовой и исторический подход

Специальность 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
доктор юридических наук, профессор
Тамара Георгиевна Морщакова

Москва – 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Общая характеристика работы…… 4

Глава I. Специализация в судебной системе…… 21

§1. Система понятий, характеризующих сущность и виды юрисдикций……. 21

§2. Институциональная специализация судебных юрисдикций и компетенций……. 38

§3. Особенности развития институциональной специализации судебных юрисдикций и компетенций в России и в зарубежных странах. Факторы специализации…….. 71

Глава II. Перспективы административной юрисдикции в России …… 99

§1. Исторические аспекты развития административной юрисдикции в России ……... 99

§2. Современная судебная деятельность по рассмотрению административно-правовых споров; особенности судопроизводства……. 111

§3. Проекты развития судебной институционализации административного судопроизводства……... 133

§ 4. Система рассмотрения административных дел в судах в соответствии с КАС и АПК РФ; развитие институтов досудебного урегулирования как необходимая составляющая системы урегулирования публично-правовых споров……... 148

§ 5. Развитие механизмов обратной связи между судебной системой и высшими административными органами……... 170

Глава III. Перспективы специализированной ювенальной компетенции судов в России…… 181

§1. Исторические аспекты развития ювенальной судебной специализации в России. Перспективы и проекты создания ювенальной судебной юрисдикции и ювенальной специализации судов общей юрисдикции…….. 181

§2. Современная судебная деятельность по рассмотрению уголовных дел в отношении несовершеннолетних правонарушителей; ювенальные подходы уголовного судопроизводства…… 212
§3. Ювенальные технологии в судебной деятельности……... 244
Заключение…….. 277
Библиография…… 289

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена происходящими в настоящее время изменениями в российской судебной системе. Определенная нестабильность в процессах дифференциации видов судебной юрисдикции в России, отсутствие последовательных подходов к содержательному определению понятий юрисдикции, компетенции и специализации, а также к соотношению специализации юрисдикций и специализированных судов актуализируют системное изучение возникновения и развития видов судебной юрисдикции с использованием исторического и сравнительно-правового материала.

В судебной системе России происходят существенные перемены: не так давно начал свою работу первый специализированный суд – Суд по интеллектуальным правам, в 2014 году был упразднен высший суд арбитражной юрисдикции – Высший арбитражный суд. С 6 августа 2014 года Верховный суд является единственным высшим судебным органом РФ по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по экономическим спорам. Проект создания системы административных судов не получил своей реализации, но в 2015 году вступает в силу Кодекс административного судопроизводства, что фактически ставит точку в многолетних попытках институционализации административного судопроизводства. Одновременно с этим презентована концепция единого Гражданского процессуального кодекса, регламентирующего, в том числе, и производство по делам, возникающим из публичных правоотношений.[1] Верховным судом в 2011 году одобрено использование ювенальных технологий при рассмотрении в суде дел с участием несовершеннолетних, при этом до сих пор это понятие не разработано, практика

[1] Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации / Вступ. Слово П.В. Крашенинникова. – М., 2015. – 224 с.

обнаруживает различные варианты отношения к ним в разных субъектах РФ, само же это понятие встречается всего в нескольких десятках решений, в то время как еще в 2000-х годах в Государственной думе рассматривались проекты создания системы ювенальных судов в России. Происходящие перемены требуют теоретического осмысления и описания, в том числе в сравнительном плане – на основе рассмотрения опыта зарубежных стран.

Прогнозы развития существующих судебных юрисдикций, сделанные автором, а также объяснение причин затруднений в создании отдельной административной юстиции и специализированных ювенальных судов в России позволяют оценить перспективы реформирования судоустройства с точки зрения специализации юрисдикций.

Для изучения оценки актуальности темы исследования в профессиональной среде соискателем был составлен опросный лист по теме специализации юрисдикций. Вопросы были в течение 2013 – 2014 гг. поставлены профессионалам, занимающимся судебной деятельностью, или лицам, непосредственно связанным с нею.[2]

По результатам проведенного опроса можно сделать следующие выводы, имеющие значения для обоснования актуальности исследования:

1. У большинства опрошенных тема специализации судебной деятельности не вызвала большого интереса. Специализация воспринимается, прежде всего, как специализация судей внутри конкретного суда.
2. В этом смысле существующая специализация судей в российских судах рассматривается как организационный (рабочий, не имеющий теоретического основания и значения) момент, который зависит от

[2] Среди них: председатель областного суда субъекта РФ; председатель районного суда города Москвы; судья Суда по интеллектуальным правам; федеральный судья (в отставке), ранее работавший в Московском городском суде; 2 помощника судей Московского городского суда; помощник судьи Московского областного суда; помощник Председателя суда субъекта Российской Федерации; секретарь судебного заседания в одном из районных судов города Москвы; секретарь судебного заседания в Московском областном суде. В ходе 10-20 минутных индивидуальных бесед о судебной системе России не все участники опроса согласились ответить на каждый из поставленных вопросов, большинство высказалось за анонимность сообщенной информации.

множества факторов:

- загруженности суда и категорий дел, составляющих имеющуюся служебную нагрузку;

- наличия свободных вакансий и объёма работы;

- организационной деятельности председателя суда и его непосредственного участия в распределении дел между судьями - в зависимости от того, какой объем работы и по каким категориям дел требуется выполнять конкретному суду (за новым судьей, назначенным в суд, председателем закрепляются, исходя из имеющейся судебной нагрузки, определенные категории дел; жесткой специализации нет – каждый судья должен работать по любым поступающим делам независимо от их категории).

3. В процессе работы большинство судей приобретают практические навыки и становятся универсальными специалистами, способными работать с делами самых разных категорий (обязательно – с гражданскими делами); большинство опрошенных видит в этом положительный момент, составляющий основу личного профессионализма.
4. Штат судов ограничен и не позволяет иметь большое число специалистов, ориентированных только на определенные категории дел, – в этом - основная причина того, что судьи должны быть универсалами; не приветствуется разветвлённое и категоричное закрепление судей за различными видами дел, поскольку это ставит под угрозу показатели работы суда (соблюдение сроков и относительные величины отмененных и измененных судебных актов, за что отвечает и конкретный судья, и председатель суда);
5. Ограниченная численность судей, размер территории, неравномерность плотности населения страны, по мнению большинства опрошенных,

делает невозможной создание дополнительных специализированных структур внутри отдельного суда и судебной системы в целом.

Респонденты скептически высказались о целесообразности специализации судебных юрисдикций и компетенций, таких как ювенальные или административные суды, указав, что эти идеи своим источником имеют не ориентированное на практику теоретизирование и ссылки на зарубежный опыт, при этом необходимым и действенным средством повышения качества судебной работы является *увеличение численности судей и повышение оплаты труда сотрудников аппарата суда*. Это поможет исправить действительную, по мнению опрошенных, проблему с существенной «текучкой кадров» в судах; судьи высказали опасения, что частая смена работников аппаратов препятствует необходимому пополнению кадрового состава судебных работников и самих судей[3]. Кроме того, отмечается, что качественно работающие квалифицированные судьи не задерживаются подолгу на одном месте и переходят в иные суды (мировой – районный – суд субъекта), что обеспечивает их карьерный рост.

Несколько опрошенных специалистов указали, что специализация в существующих условиях не скажется положительно на профессионализме и приведет к структурной неразберихе в судебной системе, тогда как требуется увеличение численности и повышение оплаты труда аппарата – при остающемся незыблемым механизме подготовки судьи как универсального специалиста, способного работать с большими нагрузками и различными категориями дел. Как сказал один из респондентов - «для любых структурных изменений, в том числе для специализации – нужен свой штат, пока нет штата тема нереализуема»).

[3] В беседах судьи уделяли особое внимание необходимости подготовки системой собственных кадров

Таким образом, нельзя сказать, что тема специализации видов юрисдикции представляет для судей и работников аппаратов существенный интерес. Однако это не означает, что избранная тема не имеет перспектив. Возможно, судейские мнения отчасти продиктованы сложившимся опытом, на который по-прежнему оказывает влияние советская традиция организации судебной деятельности, и непредсказуемостью, в том числе и для самих судей, развития отечественной судебной системы. В этой связи как раз заслуживает внимания научная работа в сфере судебной специализации, а также анализ зарубежного опыта организации деятельности судебных систем.

Российская судебная система уже содержит примеры специализации и юрисдикций, и компетенций - помимо упомянутого специализированного суда по интеллектуальным правам существуют Конституционный Суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ, арбитражные суды, военные суды, имеется отечественный исторический опыт специализации юрисдикций.

Судебная система продолжает изменяться. В судах появляются новые коллегии, применяются новые формы работы; ювенальных судов нет, но используются «ювенальные технологии»; говорят о «правосудии, дружественном несовершеннолетним», административных судов нет, но развивается досудебное урегулирование административно-правовых споров.

Таким образом, тема специализации судебных юрисдикций в России развивается, и ее развитие обусловливается задачами усовершенствования деятельности не только непосредственно самих судов, но и иных публичных, общественных институтов.

Степень разработанности темы.

В специализации видов судебной юрисдикции выделяются два ее основных аспекта: функциональный, связанный с организацией работы конкретного суда на основе специализации судей по отдельным категориям дел,

и институциональный, позволяющий решать проблему необходимых структурных изменений в судебной системе, в частности, на основе специализации юрисдикций.

Первый аспект, обращенный к организации внутренней работы суда, в российской литературе подробно не рассматривался. В советское время исследователи проблемы эффективности правосудия и устранения судебных ошибок анализировали, в том числе, значение для решения этих проблем специализации в судебной деятельности. Рассмотрение моделей функциональной специализации судебных органов не входит в задачи исследования.

Второй (институциональный) аспект – применительно к отдельным видам юрисдикций и компетенций - разработан довольно подробно, однако выводы, касающиеся отдельных видов юрисдикций, не обобщены с точки зрения специализации как способа развития судебных систем в целом. Именно в этом и состоит интерес нового исследования.

Большая теоретическая и практическая работа была связана с идеями создания в России административных судов и специализированных ювенальных судов: разрабатывались концепции, проекты законов, целевые программы, том числе усилиями отдельных судов, общественных организаций.

Административная юстиция также исследована в работах Е.К. Абросимовой, Д.Н. Бахраха, В.А. Кряжкова, В.Я. Масленникова, Н.Г. Салищевой, Ю.Н. Старилова, А.П. Фокова, Н.Ю. Хаманевой, А.А. Ярцева и целого рядя других авторов, которые рассматривали перспективы создания административных судов в России и опыт зарубежных стран. Теме административных судов уделяют внимание и представители судебной системы (Г.А.Гаджиев, В.Д. Зорькин, В.М., Лебедев В.И., И.В. Панова, В.И. Радченко, П.П. Серков, Т.Г. Морщакова). Имеются дореволюционные источники, в частности, подробное описание темы административной юстиции дал С.А.

Корф в своем трехтомном труде «Административная юстиция в России» (1910 год). Тема административной юстиции прорабатывалась и такими дореволюционными авторами, как Н.М. Коркунов, В.А. Гаген.

В течение последних двух десятилетий большое число работ написано про ювенальные суды, в частности, такими авторами как Л.Л. Ананиан, А.С. Автономов, А.А. Арутюнян, А.М. Великоцкая, Л.М. Карнозова, Р.Р. Максудов, Э.Б. Мельникова, В.Н. Ткачев, Н.Ю. Хаманева; до революции эту тему рассматривали М.Н. Гернет, П.И. Люблинский, Е.П. Тарасова. Большой материал наработали общественные организации, такие как Центр судебно-правовой реформы, Фонд «Нет алкоголизму и наркомании». В России с 2005 года издается специализированный журнал «Вопросы ювенальной юстиции», который регулярно рассматривает актуальные вопросы правосудия по делам несовершеннолетних. Собран и сравнительно-правовой материал: в отечественной литературе подробно описан опыт ряда зарубежных стран (прежде всего Франции и Германии) в вопросе создания судов по делам несовершеннолетних.

Однако, представляется значимым обобщение имеющихся материалов по вопросам специализации видов юрисдикций и компетенций, с учетом исторических предпосылок этих процессов в России и ряде зарубежных стран, в сопоставлении с современными российскими тенденциями и перспективами развития.

Целью диссертационной работы является исследование исторического процесса специализации судебных юрисдикций и компетенций в России и определение ее перспектив в современной российской судебной системе с учетом сравнительно-правового анализа.

Для достижения поставленной цели требуется решение следующих **задач:**

1. Уточнить и дифференцировать систему таких понятий, как «юрисдикция-компетенция-юстиция-специализация», а также «судебная

деятельность – организационная деятельность - судопроизводство – правосудие».

2. Описать виды судебной специализации, раскрыть содержание функциональной и институциональной специализации.
3. Выделить критерии институциональной специализации. Описать преимущества и недостатки институциональной судебной специализации.
4. Описать признаки судебной юрисдикции, признаки специализированной компетенции и их взаимосвязь с процессом институциональной специализации.
5. Выделить исторические аспекты и факторы развития институциональной специализации (факторы образования видов юрисдикции и компетенции).
6. Описать структуру институциональной специализации в современной России и ряде зарубежных стран и ее особенности.
7. Проанализировать возможные формы развития в России институциональной специализации, функциональной специализации в сфере рассмотрения публично-правовых споров, в том числе досудебных форм их рассмотрения и разрешения, а также принципов обязательного досудебного урегулирования.
8. Рассмотреть вопрос о перспективах создания в России ювенальной юстиции, расширения ювенального подхода в судопроизводстве, использования ювенальных технологий.
9. Проанализировать перспективы развития судебной системы России, исходя из возможностей специализации юрисдикций и компетенций.

Объектом исследования являются судебная система России и ряда зарубежных стран, в части функционирования судебных юрисдикций,

специализированных судов в их историческом изменении; отдельные виды судебной специализации.

Предметом исследования, в первую очередь, служат акты, устанавливающие правила работы судебных органов, данные судебной статистики, статистики работы правоохранительных органов, аналитические доклады судебных органов и органов исполнительной власти, методические материалы, используемые в программах при осуществлении правосудия по делам несовершеннолетних, результаты социологических исследований.

Методологическую основу диссертационного исследования составляет совокупность общих и специальных методов научного познания, включая такие методы, как исторический, формально-логический и сравнительно-правовой, анализ и синтез, индукцию и дедукцию. В качестве опорных в работе использованы следующие методы:

- исторический метод, обеспечивающий возможность проследить развитие специализированных судов в России;
- формально-логический метод, позволяющий проанализировать структуру и содержание работы специализированных судов, рассмотреть и оценить существо предложений по реформированию действующей судебной системы;
- сравнительно-правовой метод, используемый для того, чтобы выявить отличительные черты и сходства российской модели судебной системы и моделей ряда зарубежных стран в аспекте специализации юрисдикций, а также причины и закономерности возникновения специализированных судов в разных странах.
- специально-научные методы – статистическое наблюдение, а также интервьюирование экспертов для выявления мнения по вопросу об использовании специализации в организации работы судов и судебной системы.

Теоретическую базу исследования составляют:

- труды отечественных дореволюционных, советских и современных специалистов по судебной и правоохранительной деятельности: М.Н. Гернета, С.А. Корфа, П.И. Люблинского, Е.П. Тарасовой, Е.К. Абросимовой, А.С. Автономова, Д.Н. Бахраха, Л.В. Бойцова, В.В. Бойцовой, И.Ю. Богдановской, Г.Н. Ветровой, Г.А. Гаджиева, В.Д. Зорькина, Л.М. Карнозовой, М.И. Клеандрова, В.М. Лебедева, Р.Р. Максудова, В.Я. Масленникова, Э.Б. Мельниковой, Л.А. Мицкевич, Т.Г. Морщаковой, Т.Н. Нешатаевой, И.В. Пановой, С.А. Пашина, И.Л. Петрухина М.Л. Позднякова, В.И. Радченко, Н.В. Радутной, А.К. Романова, Н.Г. Салищевой, П.П. Серкова, Ю.Н. Старилова, А.П. Фокова, Н.Ю. Хаманевой, А.А. Ярцева.

- работы зарубежных авторов И. Бентама, В. Гайнса, Г. Герберта, Р. Давида, К. Жоффре-Спинози Х. Зера, И. Коприка, П. Ковак, Н. Кристи, Б. Престона, Н. Робинсона, М. Фуко, Р. Шлегеля.

- диссертационные исследования, касающиеся избранной тематики[4]

Нормативная и эмпирическая база. Нормативную основу настоящего исследования составляют судоустройственные акты России и зарубежных стран, международные акты и стандарты отправления правосудия, отдельное внимание уделено судебной практике.

Научная новизна исследования.

Предложено уточнение соотношения таких понятий как судебная деятельность, судопроизводство, организационная деятельность, правосудие – в их взаимосвязи с содержанием специализации, компетенции и юрисдикции.

Выделены и описаны два вида специализации в судебной работе:

[4] Мамина О.И. Правосудие в механизме правового государства: концепции и реальность: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Тамбов, 2007; Телегина В.А. Правосудие как социально-правовая ценность: вопросы теории: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2006; Яровая М.В. Судебные системы современных европейских государств: сравнительно-правовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2006; Завражнов Е.В. Судебная власть в Российской Федерации: общетеоретические вопросы и проблемы реализации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Омск, 2006; Аверин А.В. Судебное правоприменение и формирование научно-правового сознания судей: проблемы теории и практики: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2004;

функциональная и институциональная специализация. Системно изложены недостатки и преимущества специализации. Автором выделены факторы и критерии специализации юрисдикций, проведен сравнительно-правовой анализ судебной специализации в России и в ряде зарубежных стран (ФРГ, Франция, Норвегия, США). Применительно к развитию судебных юрисдикций в России утверждается возможность их дифференциации, исходя, в том числе, из специфики использования ими досудебных процедур и форм внесудебного урегулирования конфликтов, либо в применении особых технологий при рассмотрении отдельных категорий дел, что приобретает существенное значение на фоне отсутствия тенденций к широкой институциональной специализации.

В соответствии с изложенными целями в работе предложен ряд новелл, дополняющих конституционное и отраслевое федеральное законодательство.

Положения, выносимые на защиту. В результате проведенного исследования сформулированы и вынесены на защиту следующие положения:

1. Специализация судебных юрисдикций, диктуемая задачей повышения качества правосудия, сокращения числа судебных ошибок, **является закономерностью развития систем правосудия**, как формы разрешения социальных конфликтов[5]. При этом критериями, лежащими в основе специализации, являются субъекты правоотношений, предмет правоотношений, или их сочетание (смешанный критерий); а сама **специализация судебных юрисдикций может создавать условия для развития внесудебных способов** урегулирования споров.
2. Специализация в судебной системе может осуществляться **как путем учреждения различных видов юрисдикций, так и путем учреждения специализированных компетенций внутри этих юрисдикций.** В

[5] Наряду с третейским рассмотрением, медиацией, административно-правовым рассмотрением

отличие от функциональной специализации внутри судов (коллегии, составы и т.д.), не предполагающей изменения в судебной деятельности и реализующейся только в распределении судебной нагрузки, институциональная специализация в судебной системе (создание подсистемы и/или отдельных судов) ориентирована, не только на корректировку нагрузки, что является для нее вторичным, но и на изменения в содержании самой судебной деятельности, касающиеся как ее организационной составляющей, так и отправления правосудия.

3. Судебные специализации в разных судебных системах обнаруживают достаточное **разнообразие, как с точки зрения их форм, так и исходя из их значения в судебной организации**. В России исторически широкая институциональная специализация юрисдикций, вытеснялась внутренней функциональной специализацией в централизованной системе судов, для которой становится характерной исключительность судебной компетенции по рассмотрению правовых конфликтов, сопровождающаяся ослаблением значения в этой сфере других способов урегулирования конфликтов.
4. Базовыми признаками институциональной судебной специализации являются: а) особенности сферы общественных отношений, в которой возникают разрешаемые судом споры, б) учитывающее ее специфику судопроизводство (процессуальная форма), в) предназначенные для его осуществления особые судебные структуры (судоустройство).

   Таким образом, признаками судебной юрисдикции являются: компетенция только в определенной сфере общественных отношений, вид судопроизводства (один или несколько), судоустройство. Признаками специализированной компетенции являются компетенция по категориям дел в юрисдикции, судоустройство, и факультативный признак – судопроизводство (его отдельные особенности).

5. Получив импульс для развития в ходе реализации Концепции судебной реформы 1991 года[6], институциональная специализация юрисдикций к середине 2000-х годов фактически сменилась отказом от образования новых юрисдикций - наметилась противоположная тенденция по укрупнению судебных институтов. В результате **судебная система России в ближайшей перспективе не имеет тенденции к институциональной специализации юрисдикций**. Эта ситуация актуализирует использование для разрешения правовых споров - с учетом их специфики - досудебных процедур, внесудебного урегулирования конфликтов, либо применения особых технологий при рассмотрении отдельных категорий дел.
6. **Регламенты досудебного урегулирования правовых конфликтов в административном судопроизводстве не могут не отвечать требованиям, обеспечивающим их справедливое разрешение**. Поэтому административные процедуры должны быть ориентированы на разрешение спора с обязательным участием органа, являющегося вышестоящим по отношению к стороне спора, или с участием иной инстанции; на исключение конфликта интересов у разрешающего спор органа; на обеспечение заявителю возможности получить необходимую в связи с рассмотрением его жалобы информацию; на обеспечение заявителю возможности дополнительно мотивировать свою позицию перед разрешающим спор органом, в том числе в устной форме и с помощью представления дополнительных материалов; на принятие решений о пересмотре обжалуемых действий и актов самой административной системой, с указанием мер, которые реально обеспечивают исполнение решения в пользу заявителя; на возможность

[6] Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 N 1801-1 "О Концепции судебной реформы в РСФСР"

обжалования принятого в результате рассмотрения административной жалобы решения в вышестоящий орган.

7. Сочетание методов досудебного и судебного разрешения споров, вытекающих из публичных административных правоотношений, представляется наиболее эффективным при **институциональном выделении административной юстиции - как системы специализированных судов, формируемой на основе судебных территорий, не совпадающих с государственно-территориальным или административно-территориальным делением и возглавляемой Высшим административным судом.**
8. Для повышения социального эффекта специализации в аспекте административного судопроизводства предлагается закрепление в законе механизма **обязательных официальных публичных докладов (обзоров), представляемых судебной системой на основе систематизации административной практики разрешения публично-правовых споров и судебной практики** (аналогично докладам Конституционного Суда РФ о состоянии конституционной законности или Уполномоченного по правам человека или по правам предпринимателей) – в целях своевременной корректировки системы управления и проводимой ею политики, повышения качества работы исполнительных и законодательных органов, что может явиться также фактором снижения нагрузки в судах.
9. Специализированная компетенция судов по уголовным делам в отношении несовершеннолетних, где необходим особый подход, который исходит из исследования личности подростка, использования возможностей восстановительного правосудия с приоритетами примирения и заглаживания вреда - при участии специалистов-психологов, социальных работников, медиаторов, педагогов,

ювенальных помощников судей, попечителей, **диктует изменения не столько в судоустройстве, сколько в судебном процессе. Распространение ювенальных подходов и ювенальных технологий может иметь не меньшее значение, чем само по себе создание судов по делам несовершеннолетних как отдельной структуры судебной системы**

Поэтому представляется важным закрепление таких технологий как в законодательстве, так и в постановлениях Пленума Верховного Суда, ориентирующих на функциональную специализацию судей по делам несовершеннолетних.

Тем более, что для реализации имеющегося и возможного регулирования в этой области суды должны быть ориентированы на механизмы взаимодействия с социальными службами, системами педагогической защиты и социальной коррекции подростков. Таким образом, совершенствование правосудия по делам несовершеннолетних должно обеспечиваться как **путем развития ювенальных технологий, так и путем совершенствования функциональной специализации судей по делам несовершеннолетних.**

Теоретическая значимость исследования выражается в том, что автором вводятся в научный оборот результаты самостоятельного анализа нормативных источников и литературы, проведенных им социологических опросов судей и работников аппаратов судов по теме специализации в судебной работе и собственного обобщения судебной статистики рассмотрения дел различных категорий.

Рассмотрены исторические предпосылки возникновения юрисдикций и специализированных компетенций (особое внимание уделено трудам дореволюционных авторов, изучавших специализацию судов в России и за

рубежом). Проведен сравнительно-правовой анализ работы различных юрисдикций в России и ряде зарубежных стран.

Автор исходит из самостоятельно раскрываемого им соотношения таких понятий как судебная деятельность, судопроизводство, организационная деятельность, правосудие – в их взаимосвязи с содержанием специализации, компетенции и юрисдикции.

На основе проведенного исторического и сравнительно-правового анализа предлагаются выводы о перспективах развития судебной системы России на ближайшие несколько лет и о возможных направлениях совершенствования судопроизводства.

Автором предложены схемы судебной деятельности, ориентированные на выявление различий между юрисдикциями.

Практическая значимость исследования.

Результаты диссертационного исследования могут найти применение в научно-исследовательской деятельности и преподавании курсов: судебная власть, административное судопроизводство, альтернативные способы разрешения правовых конфликтов.

Рассмотрены законопроекты по введению в России отдельных специализированных судов и систем судов. Подготовлены предложения по вопросу реформирования судебной системы и отдельных судов применительно к рассмотрению дел из публичных правоотношений и дел о правонарушениях несовершеннолетних.

Проведен анализ статистических результатов работы российских судов и правоохранительных органов. Изучена судебная практика по рассмотрению споров из публичных правоотношений и рассмотрению дел несовершеннолетних правонарушителей, описаны ее тенденции.

Результаты исследования могут быть использованы в процессе

совершенствования как законодательства, так и практической организации судебной деятельности.

Автором сделаны предложения по реформированию российского законодательства (в частности предложены новые формулировки статей Конституции РФ, ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», предложены изменения в другие федеральные законы).

Апробация результатов исследования. Результаты исследования изложены в публикациях автора в журналах Вопросы ювенальной юстиции, Администратор суда, Российский судья, Ученые труды Российской академии адвокатуры и нотариата, Право - Журнал Высшей школы экономики.

Идеи исследования были также озвучены в ходе преподавания курса «Судебная власть и правоохранительные органы» на первом году обучения в бакалавриате на факультете права НИУ ВШЭ (апрель – июнь 2012), а также в ходе преподавания курса «Основы юридической профессии» в Открытой правовой школе при факультете права НИУ ВШЭ (февраль – июнь 2012), www.hse-school.ru. Результаты исследования использовались при подготовке выпусков вестника Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека «Прецеденты и позиции» (http://president-sovet.ru/projects/herald/).

Структура диссертации обусловлена ее целью и задачами. Настоящая работа состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы, заключения, библиографии и приложений.

Глава I. Специализация в судебной системе

§1. Система понятий, характеризующих сущность и виды юрисдикций

Прежде, чем приступить к исследованию форм организации судебной деятельности и судебной системы обусловленных спецификой рассматриваемых правовых конфликтов, представляется полезным определиться с используемой в целях данной работы системой понятий. Иначе встречающаяся их неоднозначная интерпретация могла бы привести к неадекватному восприятию анализируемых явлений, формулируемых в работе положений и выводов, приводимого толкования de lege lata и предложений de lege ferenda, или интерпретаций правоприменительных практик. С точки зрения данного исследования, должны быть, по крайней мере, обозначены или в ряде случаев уточнены подходы к используемым в нем характеристикам суда, правосудия, судебной деятельности, юрисдикции, компетенции и, конечно же, специализации, чтобы далее рассуждать о факторах, влияющих на их особенности в разные эпохи и в разных географиях.

В одном из своих произведений Джек Лондон описал ситуацию, когда из трех, оказавшихся на острове человек, двое *судили* третьего за убийство и приговорили к смертной казни, но можно ли назвать это судом? Можно ли назвать судами военно-полевой суд, иные запрещенные на конституционном уровне чрезвычайные суды, существовавшие в нашей истории двойки и тройки НКВД, «суд Линча»[7], суд толпы, церковный суд и пр.?

В Англии есть термины *show trial* (судебный фарс) и *kangaroo court* (суд кенгуру – метафора на скоротечные расправы) – эти понятия обозначают инсценировку судебного процесса, который, создавая формально видимость судебной процедуры, маскирует вынесение диктуемого внесудебными

[7] В Америке линчевание продолжалось вплоть до 40-х годов XX века

факторами, заранее определённого неправосудного решения. В России также имеются аналогичные явления и термины – это, например, *Шемякин суд.*

Один из известных примеров судов древности - Афинская Гелиэя, «народный суд афинской демократии», одновременно был средством политического контроля и подавления зависимых от Афин территорий морского союза;[8] Сократ был приговорен к смертной казни не за богохульство и развращение юношества, а за дерзость, проявленную непосредственно в конце судебного заседания. Александр Смирнов замечает, что после войн и революций уголовный процесс на протяжении веков оставался в руках политической элиты самым острым, самым заветным *орудием политической борьбы*.[9]

Функции по разрешению всевозможных споров разделялись по социальным общностям и территориальным единицам, приобретая разные сущности и формы – суд общины, суд короны, суд города, суд ордена, суд чести, суд инквизиции, церковный суд, торговый суд, суд помещика, суд откупщика, суд полководца, суд схода и пр.

История содержит достаточно примеров лжесодержания и квазиформ суда, таким образом, «судом», «правосудием» назывались совсем разные явления и институты, при том, что принципы их организации не определялись на основе общепризнанных в современном демократическом обществе критериев правосудия.[10]

Как справедливо отмечал Г.П. Щедровицкий, *язык умнее человека*, он

---

[8] Гелиэя играла важную роль в «имперской политике» Афин, являясь средством осуществления судебного и политического контроля над союзниками, однако представление о том, что все процессы по важным делам союзников проходили в Афинах является неверным. Кудрявцева Т.В. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук «Народный суд и Афинская демократия» (гл. I, § 5, с. 143–161), СП-б, 2008 г.

[9] Александр Смирнов, доктор юридических наук, профессор, советник Конституционного Суда РФ URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20141202/272697983.html#ixzz3Lmo8d2BB

[10] См. ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Право на справедливое судебное разбирательство)

выражает в концентрированной форме опыт многих поколений людей. Человек часто говорит правильно за счет форм языка, не осознавая, как он говорит.[11] Мы можем ежедневно употреблять понятия, но не иметь о них полного представления, разные авторы могут использовать одно и тоже понятие, но подразумевать различное содержание; в правовой науке нередко это происходит с понятиями «правосудие» или «судебная специализация».

Диссертационная работа исходит из того, что образование видов юрисдикции фактически является процессом судебной специализации, в то время как сама судебная специализация является направлением развития судебных систем. Тема представляется актуальной в связи с тем, что в последние годы российская судебная система претерпевает существенные изменения. В 2014 году произошло слияние высших судов общей и арбитражной юрисдикции.[12] В 2013 году начал свою работу первый специализированный суд - Суд по интеллектуальным правам. При этом в научной среде имеет место обсуждение вопроса, какие суды следует считать специализированными и в соответствии с какими критериями, а какие не следует.[13] В рамках исполнения поручения Президента РФ[14] в 2012-2013 годах шел активный процесс формирования в системе судов общей юрисдикции судебных коллегий по административным делам. С 15 сентября 2015 года вводится в действие Кодекс административного судопроизводства[15], что фактически ставит точку в многолетних попытках институционализации административного судопроизводства в России. Остались невостребованными

---

[11] Щедровичкий Г.П. Оргуправленческое мышление: идеология, методология, технологи. – М.: Изд-во Студии Артемия Лебедева, 2014 – с. 84

[12] С 6 августа 2014 года Верховный суд является единственным высшим судебным органом РФ по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по экономическим спорам.

[13] См. подробнее Ярков В.В. Влияние реформы частного права на развитие системы и форм гражданской юрисдикции // Теоретические и прикладные проблемы реформы гражданской юрисдикции. Екатеринбург, 1998. С. 68.; Кудрякова А.Х. Нужна ли России объединенная судебная система? // Российский судья. 2011. N 6. С. 41

[14] Перечень Поручений Президента РФ от 22 декабря 2012 года, Пр. 3410, п. 2 URL: http://www.kremlin.ru/assignments/17248

[15] Федеральный закон от 08.03.2015 № 22-ФЗ "О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации", "Российская газета", № 49, 11.03.2015

проекты системы административных судов (административной юстиции), в том числе проект Верховного суда РФ 2000 года.[16] Одновременно с этим презентована концепция единого Гражданского процессуального кодекса, регламентирующего, в том числе и производство по делам, возникающим из публичных правоотношений.[17] В практике российских судов наблюдаются новые форматы работы, Верховным судом еще в 2011 году одобрено использование ювенальных технологий при рассмотрении судами дел с участием несовершеннолетних, при этом до сих пор это понятие не разработано в судебной практике, также очевиден отказ от идеи создания ювенальной специализации судов, однако говорят о «правосудии дружественном несовершеннолетним».[18]

Происходящие в отечественной судебной системе изменения, с одной стороны не всегда можно охарактеризовать как предсказуемые, однако, с другой стороны, все они сводятся к *выработке форм и определению пределов специализации и дифференциации судебной деятельности, фактически – к судебной специализации*. Судебная специализация – ключевое понятие в вопросе развития судебных систем.

В связи с этим предлагается рассматривать изменения, происходящие в российской судебной системе как работу по определению наиболее оптимального, исходя из политических, экономических и судоустройственных соображений, сочетания существующих согласно Конституции РФ видов судопроизводства и установившихся видов судебной юрисдикции и

---

[16] Проект федерального конституционного закона № 7886-3 "О федеральных административных судах в Российской Федерации" подготовлен Верховным Судом, внесен в Государственную Думу ФС РФ 21.09.2000, снят с рассмотрения Государственной Думой ФС РФ Российской Федерации 11.06.2013; Пояснительная записка «К проекту Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»

[17] Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации / Вступ. Слово П.В. Крашенинникова. – М., 2015. – 224 с.

[18] Косевич Н.Р. Уголовная ответственность несовершеннолетних в нормах российского законодательства как реализация дружественного к ребенку правосудия // СПС КонсультантПлюс. 2013.; Хромова Н.М. Правосудие в отношении несовершеннолетних: расширительное толкование // Журнал российского права. 2014. № 4. С. 65 - 74.

компетенции; выделить аспекты специализации в существующих судах и специализации в судебной системе - как процесса образования новых судебных институтов.

Соответственно возникает необходимость теоретической проработки направлений и механизмов развития судебной системы России в целом, определения ее перспектив. Однако это затрудняется тем, что в настоящее время не выработана единая система понятий, описывающая специализацию, как направление развития судебной системы. В эту систему понятий входят, прежде всего, понятия «правосудия», «судопроизводства», «юрисдикции» («общей» юрисдикции и так называемой «специализированной юрисдикции»), «компетенции», «юстиции», «специализированного суда», «судебной специализации». Отмечается, что существуют разные точки зрения по вопросу соотношения указанных выше понятий, а понятийный аппарат требует дальнейшей проработки.[19]

Так в российской доктрине сложилось достаточное количестве позиций по вопросу соотношения понятий «судопроизводство», «судебная деятельность» и «правосудие». Как отмечает Л.А. Прокудина, в отношении понятия «правосудие» единство в подходах не выработано, что во многом определяется многогранностью самого явления.[20] Н.И. Авдеенко указывала, что не каждое действие суда, совершенное им в ходе развития процесса по делу, может быть отнесено к осуществлению правосудия.[21] Е.В. Рябцева отмечала, что в рамках уголовного *судопроизводства* выделяется судебная деятельность по приданию

[19] См. например, Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М.: Проспект, 2003. С. 18.; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. 587 с.; Рябцева Е.В. Правосудие в уголовном процессе России. М.: Юрлитинформ, 2008. С. 10 - 14.; Загайнова С.К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе. М.: Волтерс Клувер, 2007. С. 47.; Громошина Н.А. Упрощение процесса: все ли сделано правильно? // Lex Russica. Научные труды МГЮА. 2004. № 1. С. 181 - 186.

[20] Прокудина Л.А. Правосудие как способ разрешения правового конфликта // Российский судья. 2010. N 8. С. 3 - 7.

[21] Авдеенко Н.И. Механизм и пределы регулирующего воздействия гражданского процессуального права. Л., 1969. С. 50.

решениям органов расследования или прокурора законной силы путем принятия соответствующего судебного акта, которая не относится к *правосудию*.[22]

Для целей настоящей работы будем придерживаться следующей системы понятий. Судебное разбирательство предлагается рассматривать как один из вариантов разрешения спора, наряду с прямыми переговорами, третейским рассмотрением, медиацией, административным рассмотрением. Л.А. Прокудина отмечает, что способы урегулирования конфликтов могут быть различными, и участвовать в этом могут как государственные, так и негосударственные органы.[23]

При этом из всех органов для разрешения правовых конфликтов суд – единственный осуществляет *правосудие*. *Правосудие* - осуществляемая судом деятельность по реализации его исключительного полномочия окончательно разрешать правовой конфликт, обеспечивая тем самым защиту нарушенных и оспоренных прав и законных интересов. Правосудие отличает *особая процессуальная форма* (система процедур и регламентов деятельности), в отечественной практике – это процессуальные формы уголовного, гражданского, конституционного, административного судопроизводства – они определяются специальными процессуальными законами.

Исключительность полномочий суда по осуществлению правосудия (ст. 118 Конституции РФ) обусловливается тем, что эта деятельность судов соответствует ряду *принципов* (независимости, объективности, справедливости, доступности суда, созданного и действующего на основе закона в условиях открытого судебного заседания при обеспечении сторонам в процессе состязательности и равноправия, права на защиту и пр.).[24] Принципы

[22] Рябцева Е.В. Правосудие в уголовном процессе России. М.: Изд-во "Юрлитинформ", 2008. С. 10 - 14.
[23] Прокудина Л.А. Правосудие как способ разрешения правового конфликта // Российский судья. 2010. N 8. С. 3 - 7.
[24] Ст. 6 Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) URL: http://base.garant.ru/2540800/#ixzz3hjbEtgkj

правосудия обеспечивают справедливость механизмов правосудия[25], и именно они являются обязательным признаком суда как автономного понятия – в том значении, которое придается ему в соответствии с международно-правовыми стандартами судебной защиты[26].

К осуществлению правосудия помимо окончательного решения по существу дела следует относить такие действия как определение меры пресечения, применение иных мер процессуального принуждения (временное отстранение от должности, наложение ареста на имущество, наложение денежного взыскания), рассмотрение и разрешение ходатайств, отводов, все процессуальные действия, осуществляемые в судебных заседаниях.

Следует согласиться с Л.А. Прокудиной в том, что понятия «деятельность суда» и «правосудие» не тождественны, первое шире, чем второе[27] и указать, что правосудие является частью судебной деятельности.

Судебная деятельность – понятие широкое, оно включает в себя не только правосудие, к судебной деятельности относится все многообразие работы судебных органов, как по рассмотрению правовых конфликтов в процессуальных формах, так и по организационному, информационному, кадровому и иному обеспечению судов и судей. К судебной деятельности следует относить осуществляемые судьей и аппаратом суда меры по

---

[25] Осуществление правосудия как главная составляющая судебной деятельности является принципиальной особенностью, позволяющей судебным органам применять беспрецедентные - по сравнению с другими формами урегулирования конфликтов - средства принуждения, санкции, а также является гарантией от произвола и злоупотреблений самой судебной власти. При этом правосудие позиционируется как средство принятия именно **справедливого решения по конфликту**. При всем при этом справедливость, как отмечал Л.И. Петражицкий, скорее категория психологическая. Соответственно, **справедливость** судебного решения и **закона**, на котором оно основано, обосновать много сложнее, чем доказать **справедливость процедуры применения** (обеспечить процессуальную справедливость по ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, включая эффективность средства правовой защиты по ст. 13 Конвенции). Действие принципов правосудия позволяет судам наиболее эффективно по сравнению с другими государственными и общественными институтами применять закон при разрешении конфликтов, поскольку в судопроизводстве действуют специальные механизмы обеспечения справедливости процедуры.

[26] См.: Морщакова Т.Г. Судебная защита прав и свобод человека и гражданина// Права человека. Учебник. Изд. 3-е, перераб.М., Норма. 2015.С.305, 308. Стандарты справедливого правосудия. Международные и национальные практики.Под ред. Т.Г.Морщаковой. М., Мысль.2012. С.18-19.

[27] Прокудина Л.А. Правосудие как способ разрешения правового конфликта // Российский судья. 2010. № 8. С. 3 - 7.

организации процесса, обеспечению его хода, направлению дела по подсудности, сбору необходимой информации, вызову сторон, назначению судебных заседаний, организации примирительных процедур, ведению судебной статистики, аналитики, подготовку разъяснений судебной практики, работу органов судейского сообщества, привлечение судей к дисциплинарной ответственности.

Таким образом, судебная деятельность *включает две составляющие*: *правосудие, как деятельность суда в процессуальных формах,* и *организационную составляющую, кадровую, аналитическую и т.д.- деятельность судов и судей, которая сопутствует правосудию*.

Организационная деятельность отлична от правосудия, она может включать и действия, не связанные с осуществлением правосудия – принудительное исполнение решений третейских судов, приведение в исполнение решений иностранных судов, вынесение судебного приказа.[28] Организационной деятельностью, обеспечивающей условия для осуществления правосудия, могут согласно опыту разных стран заниматься и суды, и иные органы (например, социальные работники, общественные организации, административные органы). Соотношение ролей субъектов организационной деятельности, связанной с судопроизводством, может изменяться в зависимости от его вида; нередко эти действия тесно переплетены, взаимообусловлены.

Правосудие, как ключевая составляющая судебной деятельности, может осуществляться только при определенных условиях, которые обеспечиваются в том числе ее организационной составляющей. Так судья не может не допускать ошибки, если в день ему нужно выносить по 20-30 решений, если в суде не действуют обоснованные правила распределения дел между судьями, и, напротив, сможет полнее исследовать обстоятельства и своевременно

[28] Подробнее аналитика существующих в науке позиции представлена в работе: Прокудина Л.А. Правосудие как способ разрешения правового конфликта // Российский судья. 2010. N 8. С. 3 - 7.

принимать решения, если он специализируется на определенной категории дел – отсюда возникает необходимость специализации в судебной работе.

Основным же компонентом (основным содержанием) судебной деятельности, затрагивающим обе ее составляющие и позволяющим суду эффективно осуществлять организационную детальность и вершить правосудие, соответствующее установленным принципам, является *судопроизводство*.

Судопроизводство – это процесс рассмотрения, разрешения правовых конфликтов судебными органами с привлечением других участников процессуальных правоотношений, в том числе обеспечивающих досудебную подготовку материалов, происходящий по правилам, установленным процессуальным законодательством. В соответствии со ст. 118 Конституции РФ в России существуют четыре вида судопроизводства: конституционное, гражданское, административное, уголовное.

Таким образом, в каждом виде судопроизводства своя *процессуальная форма*, которая определяется его сущностью и позволяет дифференцировать его виды. Процессуальная форма является отражением особенностей урегулирования конфликтов в тех или иных сферах общественных отношений, будь то споры граждан с административными органами, либо экономические споры и пр. Выстраивание процессуальной формы судопроизводства в ряде случаев диктует необходимость выделения в судебной системе отдельных институтов – именно этот процесс и называется *судебной специализацией*.

Специализация – понятие широкое, универсальное. О нем мы говорим и в промышленном производстве, и в образовании и пр. В общем понимании специализация – это *прием организации деятельности,* предполагающий закрепление выполнения задач определенного типа за конкретными исполнителями. Специализация предполагает концентрацию ресурсов на заданных направлениях работы и перераспределение задач таким образом, чтобы однородные задачи попадали к одним и тем же специалистам.

Специализация в работе коллектива является одним из элементов научной организации труда (НОТ), наряду с целеполаганием, планированием, нормированием, организацией рабочего времени, подбором и подготовкой кадров, стимулированием (мотивацией) труда, техническим и информационным обеспечением, взаимодействием с иными структурами (смежниками), психологической работой с коллективом, отчетностью и пр.[29]

Применительно к судам можно выделить как специализацию отдельных судей и их составов внутри суда (коллегии по уголовным, гражданским, административным делам, судебные составы по таким же или еще более дробным категориям дел) – *функциональную специализацию*, так и специализацию отдельных судов и целых подсистем судов (экономические, налоговые, административные суды и т.д.) – *институциональную специализацию*.

Таким образом, если специализация внутри судов реализуется в создании подразделений суда или определении судей и их составов, занимающихся рассмотрением дел определенных категорий, то специализация в судебной системе может осуществляться путем учреждения различных видов юрисдикций.

Юрисдикция – сфера правомочий суда (системы судов) по разрешению правовых конфликтов в рамках определенных общественных отношений и (или) территорий. В зависимости от характера общественных отношений выделяются, к примеру, суды общей юрисдикции, экономической юрисдикции, административной юрисдикции, конституционной юрисдикции и пр.

Юрисдикция определенного вида может включать деятельность и одного суда (Конституционный суд РФ) и целой системы судов. Например, в Германии

[29] Довольно подробный, актуальный и для нашего времени анализ возможностей применения НОТ в организации судебной деятельности был проведен коллективом авторов в монографии «Эффективность правосудия и проблема устранения судебных ошибок».Т.1-2.Отв. ред. В.Н.Кудрявцев.М.,1975.(Академия наук СССР. Институт государства и права).Главы *V, V1.*

административная юрисдикция реализуется 67 судебными органами.[30] В пределах одной юрисдикции суды распределяют свою *компетенцию* по рассмотрению конкретных дел исходя из правил *подсудности*.

Компетенция – правомочие конкретного суда рассматривать отнесенный к его юрисдикции правовой конфликт. *Подсудность* – правила распределения дел в пределах одной юрисдикции, т.е. внутри одной специализации судов: а) между конкретными судами одного уровня в пределах территориальной сферы деятельности каждого (территориальная); б) между разными уровнями судов первой инстанции (предметная); в) между разными судебными инстанциями (инстанционная)[31]. Подсудность дел судам первой инстанции определяется в зависимости не только от категории дел, территории, но и в определенных случаях от волеизъявления сторон.

Возникают ситуации, когда в пределах отдельных юрисдикций существует еще и ряд специализированных судов со своими правилами подсудности для распределения дел в пределах данной юрисдикции.

Существует еще довольно широкое понятие – «юстиция» (лат. justitia – справедливость, законность, правосудие). Несмотря на многовариантность его употребления, в данном исследовании он используется в основном для определения системы (совокупности) судебных органов, объединенных задачей осуществления определённого вида судопроизводства, либо судопроизводства по определенной категории дел (административная юстиция, ювенальная юстиция, уголовная юстиция).[32]

Именно поэтому, например, понятие «гражданская юстиция» в России не употребляется, хотя «уголовная юстиция», «конституционная юстиция» -

---

[30] Включая 51 суд по административным спорам, 15 высших судов по административным спорам и Федеральный суд по административным спорам.

См.: Процесуальное право .Энциклопедический словарь . М., Норма.2003.С 355-361. Пересмотр судебных актов в гражданском, арбитражном и уголовном процессе. Под ред. Т.Г.Морщаковой. 4-е изд.. пер. и доп. М., Юрайт,2015 (НИУ ВШЭ). С.356.

понятия устойчивые и распространенные. В российской системе суды общей юрисдикции образуют одну гражданскую юстицию, а арбитражные суды – иную, поскольку эти суды осуществляют различное судопроизводство по различным категориям дел. Понятие «гражданская юстиция» не будет являться точным, поскольку будет иметь в виду и общие суды, и арбитражные суды одновременно, но не сможет их объединить. О «гражданской юстиции» можно будет говорить только в случае принятия единого процессуального кодекса. Так в 2014 году была презентована Концепция единого Гражданского-процессуального кодекса РФ, которая призвана унифицировать гражданское и арбитражное процессуальное законодательство в едином акте.[33] Аналогичным образом о существовании ювенальной юстиции можно говорить только в случае отдельного судопроизводства по делам несовершеннолетних.

Хотя в *каждом виде судопроизводства используется своя процессуальная форма, не обязательно, что каждому виду судопроизводства соответствует свой вид судебной юрисдикции*. Судопроизводство может быть разделено по нескольким юрисдикциям. Также в юрисдикции могут выделяться компетенции судов по отдельным категориям рассматриваемых дел, предусматривающие особенности судебных процедур. Например, в России специализированный суд по интеллектуальным правам рассматривает споры в процедурах, установленных АПК, так же как и другие арбитражные суды[34], аналогичным образом специализированные военные суды, рассматривают споры в процедурах общих с остальными судами общей юрисдикции.

Наличие того или иного *вида судопроизводства* продиктовано особенностями разрешения конфликтов в различных сферах общественных отношений. Наличие той или иной *юрисдикции* обусловлено реагированием политической системы на эти социальные отношения. Как уже отмечалось -

[33] Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации / Вступ. Слово П.В. Крашенинникова. – М., 2015. – 224 с.
[34] Интернет-интервью с Л.А. Новоселовой; http://www.consultant.ru/law/interview/novoselova/

специализация (по юрисдикциям) – это лишь *организационный прием*, который может применяться по-разному - в зависимости от национальных, исторических, политических особенностей страны, финансовых возможностей и множества других факторов, которые будут рассмотрены в третьем параграфе главы. В связи с этим в пределах одной юрисдикции могут использоваться несколько видов судопроизводства (например, в России суды общей юрисдикции вершат правосудие посредством уголовного, гражданского и административного судопроизводства), а один вид судопроизводства может осуществляться несколькими юрисдикциями (например, гражданское и административное судопроизводства в России используются и судами общей юрисдикции и арбитражными судами).

Если одни и те же суды будут осуществлять правосудие в процессуальных формах, характерных для разных их видов - уголовного, административного, гражданского либо - при более дифференцированной процессуальной форме для отдельных категорий дел – по делам несовершеннолетних, налоговое, трудовое) - для таких судов особое значение приобретает специализация в узком смысле (***функциональная специализация***) – т.е. обособление функций по рассмотрению дел посредством определенного вида *судопроизводства внутри судейского корпуса одного* суда.

Специализация при рассмотрении дел как функциональное разделение труда в правосудии тесно связана со всеми другими вопросами организации судебной деятельности. От форм специализации зависит и тот объем времени, который необходим на выполнение работы по осуществлению правосудия, и равномерность в распределении служебной нагрузки, и качество рассмотрения дел. Специализация судей, их профессионализм существенно влияют на степень эффективности защиты нарушенных прав в суде. К азбучным истинам среди организационных принципов относится признание того, что *сложность*

объекта деятельности должна отражаться в дифференциации функций ее субъекта.[35]

Эффективность применения специализации в пределах одного коллектива судей была выявлена и проиллюстрирована еще в 70-е годы XX века, например, были установлены взаимосвязи между количеством отмененных приговоров и стажем работы и специализацией (изменчивость в сторону уменьшения количества отмененных приговоров на 33% зависит от роста стажа работы судей, на 75% - от наличия специализации)[36].

Сравнительный правовой анализ функциональной специализации либо попытка обобщить имеющиеся форматы организации затруднены спецификой работы в судах разного уровня и компетенции. Хотя в российских судах работа специализированных коллегий и составов внутри судов является обычной практикой.

Так в Верховном Суде работают коллегии по административным, экономическим спорам, коллегия по делам военнослужащих, гражданским делам, уголовным делам – штат в 170 судей, позволяет использовать широкую функциональную специализацию. Аналогично можно отметить, что в Кассационном суде Франции (La Cour de Cassation) 169 судей разделены по 6 палатам (3 – гражданские, 1 – торговые и финансовые дела, 1 – социальные и тудовые дела, 1 – уголовные дела).

В России гражданские и административные коллегии работают и в арбитражных судах и в судах общей юрисдикции. В соответствии со ст. 14 ГПК РФ, ст. 18 АПК РФ состав суда для рассмотрения конкретного дела, формируется с учетом нагрузки и специализации.

[35] Петрухин И.Л., Батуров Г.П., Морщакова Т.Г. Теоретические основы эффективности правосудия. М., Наука, 1979. С. 362.
[36]Эффективность правосудия…,указ. соч. Т.1.С. 231-233.

В отечественной судебной системе в районном суде может работать, например, и один судья[37] и 15 судей[38], специализирующихся по отдельным категориям дел. Происходит специализация и на уровне составов внутри судебных коллегий – например? в Липецком областном суде[39] внутри коллегии по гражданским делам работает состав по социально-трудовым спорам, в коллегии по уголовным делам - состав по рассмотрению дел с применением ювенальных технологий. Ситуация функциональной специализации зависит от конкретной территории, количества и характера рассматриваемых дел.

В связи с этим выводы о возможных конкретных формах функциональной специализации могут быть сделаны применительно к конкретному суду с учетом условий его работы, штатной численности и возложенных задач. Поэтому рассмотрение функциональной модели специализации в судебных органах не входит в задачи исследования.

Мы говорили и об ином процессе специализации – *образовании отдельных видов юрисдикции*. В этом случае в судебной системе образуются новые структуры (юрисдикции): специализированные системы и подсистемы судов (как, например, финансовые суды в ФРГ, суды по земельным спорам в Норвегии), отдельный суд, осуществляющий особый вид судопроизводства либо включенный в существующую юрисдикцию (например, Национальный суд по делам о страховании в Норвегии, суд по интеллектуальным правам в России). Все это примеры ***институциональной специализации***.

Функциональная специализация внутри судов не предполагает изменений в содержании судебной деятельности по осуществлению правосудия, но предполагает изменения в распределении нагрузки. Институциональная

---

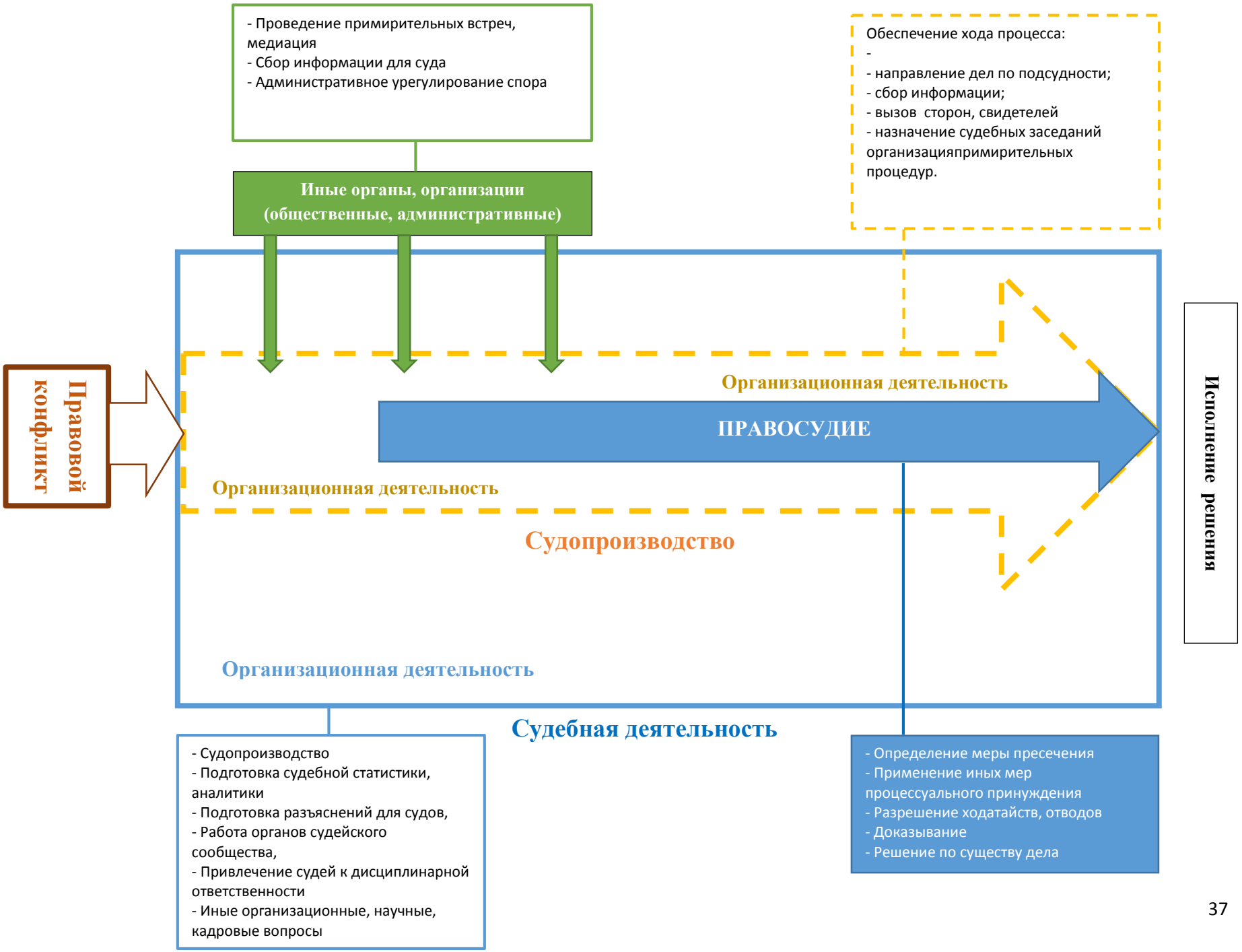
[37] Например, Горьковский районный суд Омской области (URL: http://gorkovskcourt.oms.sudrf.ru/modules.php?name=info_court&rid=3)

[38] Например, Куйбышевский районный суд города Санкт-Петербурга (URL: http://kbs.spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud)

[39] Официальный сайт Липецкого областного суда (URL: http://oblsud.lpk.sudrf.ru/modules.php?name=info_court&rid=4

специализация предполагает и изменение в распределении нагрузки, и, что гораздо важнее, изменения в содержании самой судебной деятельности, как в ее организационной составляющей, так и в отправлении правосудия. Институциональной специализации и ее проявлению в виде образования видов судебных юрисдикций в работе будет уделено основное внимание.

Для наглядности представим условную схему судебной деятельности, чтобы иметь возможность далее проследить ее изменения в зависимости от специализации юрисдикций (Рис. 1)


- Проведение примирительных встреч, медиация
- Сбор информации для суда
- Административное урегулирование спора
Иные органы, организации (общественные, административные)
Обеспечение хода процесса:
-
- направление дел по подсудности;
- сбор информации;
- вызов сторон, свидетелей
- назначение судебных заседаний организацияпримирительных процедур.
Правовой конфликт
Организационная деятельность
ПРАВОСУДИЕ
Организационная деятельность
Судопроизводство
Организационная деятельность
Судебная деятельность
Исполнение решения
- Судопроизводство
- Подготовка судебной статистики, аналитики
- Подготовка разъяснений для судов,
- Работа органов судейского сообщества,
- Привлечение судей к дисциплинарной ответственности
- Иные организационные, научные, кадровые вопросы
- Определение меры пресечения
- Применение иных мер процессуального принуждения
- Разрешение ходатайств, отводов
- Доказывание
- Решение по существу дела

§2. Институциональная специализация судебных юрисдикций и компетенций

Содержание институциональной специализации

Следует оговориться, что *юрисдикция всегда* подразумевает под собой *специализацию*, поэтому нельзя говорить о «специализированных юрисдикциях» – каждая юрисдикция специализирована сама по себе (административная, конституционная, гражданская, уголовная). При этом так называемая «общая юрисдикция» является искусственным обозначением для совокупности видов судопроизводства и разрешающих дела судов. Это обусловлено, прежде всего, целями *обеспечения доступности судебной системы и финансовой экономии*, а также определенной неразвитостью видов судопроизводства, что также определяется организационными, финансовыми, политическими потребностями и пр. Каждая юрисдикция, включая так называемую общую, специализирована исходя из критериев предмета, субъекта, либо смешанных критериев (и предмет и субъект правоотношений). В связи с этим представляется теоретически неверным распространенное деление на «суды общей юрисдикции» и «суды специализированных юрисдикций».[40] В противном случае, мы получаем ситуацию, в которой все суды являются и должны называться специализированными (арбитражные суды, конституционный/уставные суды субъектов, Конституционный суд РФ, суды общей юрисдикции), ведь их также можно выделить по критерию субъекта правоотношений или предмета спора.

В настоящее время наличие указанного противоречия отражается в непроработанности понятия «*специализированного суда*». С одной стороны, в

[40] См., напр.:, Клеандров М.И. О модели радикальной автономизации мировой юстиции в Российской Федерации // Журнал Российского права. 2015. № 3. С. 32.

соответствии с ФКЗ о судебной системе[41] существует *только один специализированный суд* – Суд по интеллектуальным правам (ст. 26.1), также ст. 25 ГПК РФ говорит о делах, подсудных военным и *иным специализированным судам*.

С другой стороны, авторы утверждают, что суд может являться специализированным и, *не подпадая под смысл, в котором употребляется понятие специализации суда* в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации».[42] Существует позиция, что, несмотря на положения закона о судебной системе, к *специализированным судам* можно отнести не только Суд по интеллектуальным правам, но и арбитражные суды, конституционные (уставные суды)[43] и военные суды.

Так в монографии «Правосудие в современном мире», под редакцией В.М. Лебедева и Т.Я. Хабриевой, указывается, что под специализированным судом понимается государственный орган, осуществляющий судебную власть и обладающий, как правило, исключительной компетенцией (подведомственностью, подсудностью) по рассмотрению определенных категорий дел. К специализированным федеральным судам не относятся военные, арбитражные и некоторые другие суды. Цель специализированных судов заключается в рассмотрении определенных категорий дел. Это предполагает специализацию судей, повышение их квалификации, обещает привести к единообразному применению законодательства, к сокращению количества судебных ошибок.[44] Тем не менее, указанное определение

---

[41] Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 03.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // Российская газета. № 3. 06.01.1997.

[42] Ярков В.В. Влияние реформы частного права на развитие системы и форм гражданской юрисдикции // Теоретические и прикладные проблемы реформы гражданской юрисдикции. Екатеринбург, 1998. С. 68.

[43] Конституционно-судебные органы с системой арбитражных судов роднит то, что они, как совокупности судебных органов, специализированные, и предмет их деятельности носит специфический характер в отличие от системы судов общей юрисдикции. Кудрякова А.Х. Нужна ли России объединенная судебная система? // Российский судья. 2011. № 6. С. 41

[44] Правосудие в современном мире: монография / В.И. Анишина, В.Ю. Артемов, А.К. Большова и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 704 с.

специализированного суда, а также цель создания специализированных судов – фактически могут быть отнесены не только к специализированному судебному органу, и не отражают собой специфику и необходимость образования именно специализированных судов. Также остается не ясным, по каким критериям судебные органы относятся или не относятся к специализированным.

Отмечается, что признание или непризнание за арбитражными судами характера специализированных будет зависеть от того, в каком аспекте рассматривается собственно судебная специализация.[45] При этом арбитражная и конституционная юрисдикции в России не подпадают по закону под понятие специализированных, что вносит неопределённость в отечественное понимание специализации и специализированного суда.

Обращаясь к немецкому опыту, стоит отметить, что в Германии существуют пять ветвей судебной системы – общая и четыре *специализированных* (трудовая, административная, социальная и финансовая), соответственно Конституция ФРГ в статье 95 говорит о шести различных видах юрисдикций (в том числе о конституционной юрисдикции конституционных судов земель и Федерального Конституционного суда Германии). При этом все суды, помимо судов общей юрисдикции и конституционных судов в немецкой доктрине называются *специализированными*.[46]

В России закон (ст. 26 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации)

[45] Нешатаева Т.Н. Историко-теоретический анализ развития экономической специализации в судах европейских государств // Вестник ВАС РФ. 2002. N 5. Спец. приложение; Павлова Н.В. Разрешение экономических споров в судах отдельных зарубежных государств: судоустройство и подсудность // Вестник ВАС РФ. 2002. N 5. Спец. приложение.

[46] См., напр.: Клеандров М.И. О модели радикальной автономизации мировой юстиции в Российской Федерации. Журнал Российского права. 2015. № 3. С. 32; Казачкова З.М., Быкодорова Л.В. Специализированные судебные органы по разрешению экономических споров: российский и зарубежный опыт организации // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 35 - 38.; Кейлин А.Д. Судоустройство и гражданский процесс капиталистических стран. М., 1990. С. 64.; Нешатаева Т.Н. Историко-теоретический анализ развития экономической специализации в судах европейских государств // Вестник ВАС РФ. 2002. № 5. Спец. приложение. С. 76 - 82; Павлова Н.В. Разрешение экономических споров в судах отдельных зарубежных государств: судоустройство и подсудность // Вестник ВАС РФ. 2002. № 5. Спец. приложение. С. 82 – 84; Гайнц В. Уголовные санкции в немецком уголовном праве по делам несовершеннолетних: цель, применение и влияние: Доклад в рамках мероприятия МПС-фонда «Судопроизводство по делам несовершеннолетних и альтернативные формы наказания», 28.03.2006 г. Бонн.
URL: http://www.unikonstanz.de/rtf/kis/heinz-sanktionen-jugendstrafrecht-ru.htm (дата обращения 15.04.2015)

не предусматривает возможности создания специализации юрисдикций, но допускает существование специализации судов, входящих в общую или арбитражную юрисдикции. Поэтому можно говорить о специализированном отдельном суде (как, например, недавно образованный в подсистеме арбитражных судов суд по интеллектуальным правам), но не о специализированных системах судов, как это имеет место в Германии.[47]

В этом отношении *подход отечественного законодателя к понятию специализированного суда представляется иным*: в России понятие *специализированный суд* лежит не в области специализации юрисдикций, а в области специализации компетенций внутри юрисдикции. Таким образом, *специализированным судом* считается *входящий в определенную юрисдикцию судебный орган, компетенция которого отделена от компетенции других судов этой юрисдикции, установленными специально для этого суда категориями дел, либо участников правоотношений, либо территории*. Именно поэтому специализированный суд может осуществлять то же самое судопроизводство, что и другие суды юрисдикции, но, например, в отношении определенной категории лиц, или по определенной категории дел. Суд является специализированным не сам по себе, а по отношению к другим судам этой юрисдикции, таким образом, специализированные военные суды в России являются таковыми, поскольку, оставаясь судами общей юрисдикции, осуществляют судебную власть в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и пр.[48] Специализированный суд по интеллектуальным правам, оставаясь арбитражным судом, рассматривает дела

[47] Таким образом в Германии судебная система состоит отдельно из судов общей юрисдикции, четырех систем специализированной юрисдикции (систем специализированных судов – административных, финансовых, трудовых, социальных) и судов конституционной юрисдикции.

[48] Федеральный конституционный закон от 23.06.1999 № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации» // Российская газета. № 120. 29.06.1999.

по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав.[49]

О.В. Сакун также отмечает, что среди признаков специализированных судов следует среди прочих выделить такой признак, что данные суды учреждаются *в рамках существующих систем судов общей юрисдикции*, обладающих общей компетенцией.[50] Тут можно не согласиться с автором и предложить более общее утверждение, что специализированные суды в принципе учреждаются в рамках систем судов определенной юрисдикции.

Таким образом, институциональная специализация имеет место и при *образовании различных юрисдикций* (видов судебных юрисдикций), и при *выделении отдельных компетенций внутри этих юрисдикций для отдельных судов* (специализированные суды).

Тем не менее, кажется важным отметить необходимость дополнения ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» статьей 26.2 Военные суды, формулировки которой можно перенести из ныне действующей статьи 22 того же закона.[51]

Каковы же исторические истоки судебной специализации? Английский юрист и социолог Иеремия Бентам (18-19 вв.) таким образом писал о судебной специализации - «замечая разнообразие в делах, разделили их на роды, и этому разделению подчинили разделение судов, назначив для известных судов известный род дел: одним были предоставлены дела гражданские, другим уголовные, третьим дела исправительной полиции. Есть суды коммерческие, полицейские семейные, налоговые, примирительные, суды для разбора

[49] Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 03.02.2014) «О судебной системе Российской Федерации» // Российская газета. № 3. 06.01.1997.

[50] Сакун О.В. К вопросу о специализированном характере арбитражных судов // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности: Материалы научно-практической конференции, посвященной 90-летию юридического образования в ИГУ (Иркутск, 8 ноября 2008 г.). Иркутск, 2008. С. 109 - 113.

[51] Очевидно, что не отнесение фактически специализированных военных судов к категории специализированных (и противоречие между ст. 26 ФКЗ «О судебной системе» и ст. 25 ГПК РФ) вызвано техническими причинами : статья о военных судах появилась в законе раньше появления положений, объясняющих алгоритм отнесения судов к специализированным.

преступлений против нравственности».[52]

В России исторически система судов приказов 15 века, уже строилась на основе специализации (судные приказы - служилым людям; четвертные приказы – тяглым; разбойные – лихим; а также холопьи, земские, поместные приказы и т.д.), губные органы (выборные органы) – занимались уголовными делами, земские органы (также выборные) – рассматривали гражданско-правовые споры.

В системе вотчинных судов выделялись дворцовые суды – для споров с участием крестьян дворцовых вотчин; вотчинные монастырские суды, суды светских владельцев в больших вотчинах, при этом у каждого вида вотчинного суда была своя система судебных органов (Большой дворец, Патриарший двор, вотчинная съезжая изба и пр.).[53] Владимирский-Буданов указывает на то, что в России существовали даже *суды откупщиков* – частных лиц, обладавших официальным правом (покупаемым правом) осуществлять правосудие по некоторым категориям гражданских споров (например, зерновой, «картовой» и кабацкий суд).[54]

С. Афанасьев и А. Зайцев, подробно исследуя специализацию судов, отмечают, что в обществе присутствовали негосударственные суды, которые использовались, скорее, не отдельными сословиями, а целыми классами общества. Например, казаки подчинялись решениям казачьих судов (сходов)[55]. Авторы делают вывод, что практически на всех уровнях судебной системы существовали государственные и негосударственные специализированные судебные органы.

---

[52] О судоустройстве / Соч. Бентама; По фр. изд. Дюмона изл. А. Книрим. — СПб.: тип. Правительствующего сената, 1860. — [2], 222, [3] с. Полный текст репринта доступен на сайте проекта «Суд присяжных» www.jurytrial.ru

[53] Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Киев - СПб., 1907. С. 651-653. (Классика российского права – проект «Консультант Плюс» http://civil.consultant.ru/reprint/books/352/)

[54] Указ соч. С. 652

[55] Афанасьев С.Ф., Зайцев А.И. Специализация гражданских судов в России: история, реалии и перспективы // «Юрист», 2005, N 7

Специализация судов приобрела в России внушительные масштабы, превратив их к XIX веку в сложную запутанную массу органов, провоцирующую споры о подсудности и подведомственности. К началу судебных реформ Александра II существовало большое число всевозможных специализированных судебных учреждений с неясной и неопределенной компетенцией.[56]

После судебной реформы XIX века система судов обрела некое единство, централизованность и строгость подчинения в пределах инстанций (апелляционных и кассационных - с высшей инстанцией в кассационных департаментах Сената)[57], но по-прежнему существовали отдельные юрисдикций (коммерческие (для торговых споров), волостные-крестьянские (если в споре участвовали крестьяне)), специализированные компетенции, а также примеры рассредоточения осуществления судебных (квазисудебных) функций (церковные суды (семейные дела, дела с участием священнослужителей), станичные суды, шариатские суды).

Можно ли говорить об историческом процессе планомерной институциональной специализации не только применительно к России? В зарубежных странах также наблюдается аналогичный процесс выделения и образования юрисдикций.

При том в Германии, обладающей в настоящее время одной из самых специализированных судебных систем,[58] по Закону о судебной системе 1879 года понятие «общая юрисдикция» обозначало судебный институт, обладающий внутренней и внешней независимостью для решения правовых споров (только рассмотрения уголовных дел и гражданско-правовых споров). На примере административных судов, профессор Райнер Шлегель отмечает, что

[56] Немытина М.В. Суд в России: вторая половина XIX - начало XX в. Саратов, 1999. С. 52.
[57] Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса. М., 2003. С. 42.(Классика российского права, проект «Консультант Плюс» http://civil.consultant.ru/elib/books/24/page_22.html)
[58] Павлова Н.В. Разрешение экономических споров в судах отдельных зарубежных государств: судоустройство и подсудность // Вестник ВАС РФ. 2002. N 5. Спец. приложение. С. 84.

в течение 19 века – в отдельных территориальных единицах (Баден – 1863 г., Пруссия – 1872 г., Гессен – 1874 г., Вюртемберг – 1876 г., Бавария – 1878 г.) стали появляться административные суды. Далее в Веймарской имперской конституции (1919 г.) было предусмотрено создание в землях административных судов (которые в результате организационно остались присоединенными к администрации). Во времена нацизма судебное рассмотрение конфликтов практически полностью вытиснилось административным. В 1953 году учрежден Федеральный административный суд, единая же федеральная система административных судов появилась только после принятия Положения об административном суде 1961 года – в настоящее время она состоит из 51 суда первой инстанции, 15 высших судов по административным спорам и соответственно Федерального административного суда (всего порядка 1919 судьи).

Мы видим, что в Германии административные суды не выделились из общих судов, а появились *наряду с ними*, отделившись скорее от административного рассмотрения. А вот трудовые суды *именно выделились из судов общей юрисдикции*; сначала был образован высший суд – Имперский трудовой суд (1926 год) – в нем наряду с профессиональными судьями заседали также представители работников и работодателей – при этом трудовые споры рассматривались в общих судах - судах первой инстанции и судах земель.[59] Отделение трудовой юрисдикции от общей произошло по Закону о трудовом суде (1953 год) и учреждению Федерального трудового суда (1954 год). В настоящее время система этой юрисдикции представляет собой 112 трудовых

[59] Аппарат Государственной Думы Комитет по труду и социальной политике Информационно аналитическое управление Аналитический вестник; Выпуск 26 Специализированные трудовые суды в системе органов государственной власти Российской Федерации. Зарубежный опыт Под редакцией: заместителя председателя Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике Неверова С.И. URL: http://iam.duma.gov.ru/node/8/4405/14257

судов первой инстанции[60], 18 земельных трудовых судов, Федеральный трудовой суд Германии – в которых заняты 976 судей.

Касательно немецких социальных судов – они также имели свои исторические предпосылки. В 19 веке оказание государством социальной помощи рассматривалось как публичная задача, в конце же 19-го - начале 20-го века эта деятельность стала рассматриваться как обязанность государства и соответственно право подданных. Соответственно появлялись законы о социальной помощи, было создано Имперское ведомство по страхованию. После первой мировой был учрежден Имперский суд по вопросам обеспечения – он рассматривал жалобы на обеспечение инвалидов и ветеранов войны и их семей. Это направление развития судебной системы окончательно оформилось в 1954 году создании самостоятельной социальной юрисдикции судов (Закон о судах по социальным вопросам и Федеральный суд по социальным спорам – 1954 г.).

Наконец немецкие финансовые суды, самостоятельная юрисдикция которых оформилась в середине 20-го века с созданием Федерального суда (1950 г.) и принятием Положения о финансовых судах (1965 г.) имели своими предпосылками работу налоговых судов Бадена (1848 г.) и Баварии (1856 г.), принятие Положения о налогах и платежах 1918 года и создание с 1921 года единой системы финансовых судов империи во главе с Имперским финансовым судом.[61]

Касательно других европейских стран А.Д. Клейн отмечает, что развитие товарно-денежных отношений приводит к увеличению и усложнению конфликтов в сфере коммерческих споров и органы самоуправления (третейские суды) перестают справляться с поддержанием стабильности в этой

[60] в каждой федеральной земле существует один земельный трудовой суд, в некоторых землях действует по 2-3 земельных трудовых суда

[61] Р. Шлегель, Федеральный суд по социальным спорам (г. Кассель) Роль высших судов и их отношения с специализированными отраслями судопроизводства (Prot. Dr. Rainer Schlegel, Vizeprasident des Bundessozialgerichts) доклад – Мюнхен, 11 ноября 2014

сфере общественных отношений, в связи с чем в европейских государствах к началу XIX века в виде отдельных судов оформляются экономические судебные юрисдикции – так было в Бельгии, Голландии, Италии, Испании, Англии.[62]

В дальнейшем отмечается, что европейская традиция специализации, которая началась с выделением судов коммерческих, усилилась и усложнилась, что уже приводит к созданию отдельных административных судов (Франция), трудовых и финансовых (Германия), семейных (Япония), налоговых (Канада), внешней торговли (США), экономических, рассматривающих и коммерческие и административные споры в сфере экономики (Россия).[63]

Следует оговориться, что в некоторых странах англосаксонской правовой семьи судебная специализации не проявляется так масштабно, как в романо-германской, однако она, безусловно, присутствует и развивается не столько за счет специализации юрисдикций, сколько за счет специализации компетенций. Так в Англии специализированные суды[64] имплементированы в общую систему судов – в рамках судов графств отдельные суды распоряжением лорд-канцлера наделяются правом осуществлять правосудие по делам коммерческого списка.[65]

Специализация судебных юрисдикций отчётливо прослеживается и в странах СНГ. В Республике Беларусь – специализация один из принципов построения судебной системы[66], соответственно выделяются две судебные

---

[62] Кейлин А.Д. Судоустройство и гражданский процесс капиталистических стран. М., 1990. С. Стр. 245

[63]Казачкова З.М., Быкодорова Л.В. Специализированные судебные органы по разрешению экономических споров: российский и зарубежный опыт организации // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 35 - 38. Glenn Hendrix. The experience of Foreign courts decisions in Russian Commercial Courts in assessing the value of law in transition economics. Ed. Peter Marrel. Univ. Michigan. 2001. H. 91 - 133. Цит. по: Нешатаева Т.Н. Историко-теоретический анализ развития экономической специализации в судах европейских государств // Вестник ВАС РФ. 2002. N 5. Спец. приложение. С. 77.

[64] Специализированные – именно в обозначенном нами понимании специализированного суда;

[65] Подробнее см.: Нешатаева Т.Н. Историко-теоретический анализ развития экономической специализации в судах европейских государств // Вестник ВАС РФ. 2002. N 5. Спец. приложение. С. 76 - 82; Павлова Н.В. Разрешение экономических споров в судах отдельных зарубежных государств: судоустройство и подсудность // Вестник ВАС РФ. 2002. N 5. Спец. приложение. С. 82 - 84.

[66] КОНСТИТУЦИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ 1994 ГОДА (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.)Статья 109. Судебная власть в

юрисдикции – суды общей юрисдикции во главе с Верховным судом, суды хозяйственной юрисдикции во главе с Высшим хозяйственным судом.

Таким образом, мы видим, что специализация – это исторический процесс, который параллельно происходит во многих странах и тот вид, который имеет судебная система конкретного государства, обусловлен особенностями развития процесса специализации. Рассмотрим, какие **причины** способствуют дифференциации судопроизводства и судебной системы.

Председатель российского суда по интеллектуальным правам Людмила Новоселова называла одной из важнейших *причин создания* этого суда – необходимость учета природы споров по защите интеллектуальных прав, в том числе анализ технических и научных решений.[67]

Мы видим, что различия в *природе правовых споров и особенности участвующих субъектов* порождают необходимость их рассмотрения и разрешения в различных судебных процедурах, что влечет дифференциацию судопроизводств и судебных процедур, которые адаптируются под конкретные условия. В ответ на необходимость изменения судебных процедур, выделения новых судопроизводств, государственная система решает вопрос о необходимости и целесообразности создания специальных судебных институтов для отправления правосудия в рамках различных судопроизводств. Отмечается, что приспособление процессуальных норм необходимо, поскольку они опосредуют материально-правовые отношения, когда обычная методика судопроизводства по тем или иным причинам не срабатывает должным образом или когда требуется упрощенная, ускоренная или более дешевая процедура рассмотрения некоторых дел. Будучи взаимообусловленными причинно-

---

Республике Беларусь принадлежит судам. Система судов строится на принципах территориальности и специализации. URL: http://president.gov.by/ru/constitution_ru/

[67] Интернет-конференция с Председателем Суда по интеллектуальным правам человека Новоселовой Людмилой Александровной в ИА «ГАРАНТ» URL:://www.garant.ru/action/conference/442549/#ixzz3MkQT4hR8

следственными связями, юрисдикционная компетенция судов, организационная составляющая и процессуальная деятельность в конечном счете приводят к институционализации специализированного судопроизводства.[68]

Стоит еще раз оговориться, что наличие того или иного *вида судопроизводства* продиктовано особенностями различных сфер общественных отношений, а наличие той или иной *юрисдикции* – это последующая реакция политической системы на эти особенности. Соответственно изменение судопроизводства (выделение отдельных его видов, либо включение в него отдельных особенностей) является более гибким процессом по отношению к изменениям общественных отношений по сравнению с выделением отдельных видов юрисдикции, поэтому чаще всего именно необходимость создания новых видов судопроизводства, либо корректировки уже имеющихся видов, обуславливают образование видов судебной юрисдикции.

Преимущество и недостатки институциональной специализации

Таким образом, *адаптация* процесса и судебных процедур к природе спора и более квалифицированное его рассмотрение – это основные преимущества разделения юрисдикций, а также выделения в пределах этих юрисдикций отдельных компетенций. Юрисдикции, специализированные суды создаются для достижения функционального соответствия судов и социальных отношений в обществе, это позволяет учитывать особенности правоотношений в конкретных сферах (взаимоотношение граждан и государственных органов, преступления несовершеннолетних и т.д.)[69] и состава участников спора (военнослужащие). Также отмечается, что в сравнении с иными способами организации рассмотрения споров (например, с образованием дополнительных

[68] Правосудие в современном мире: монография / В.И. Анишина, В.Ю. Артемов, А.К. Большова и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 704 с.

[69] При этом сам процесс выделения «сфер социальных отношений», под которые и создаются специализированные суды – также является важным для исследования вопросом.

коллегий в общих судах, либо с введением особенностей рассмотрения определенных категорий дел в общих процедурах) – институциональная специализация позволяет не только создать высокопрофессиональный штат судей с квалификацией в заданной области, но и привлекать дополнительных специалистов, иметь устойчивые, разнообразные процедуры работы с ними.

Это могут быть не только специалисты в технических сферах, но и психологи, медиаторы, социальные работники – как в ювенальных судах, или специалисты по государственному управлению – как в судах административных.

Так, в российском патентном суде в аппарате предусматривается группа советников обладающих специальной квалификацией (это не юристы, а специалисты в различных областях знаний, соответствующих специализации суда) – при рассмотрении дел, советники в соответствии со ст. 87.1 АПК РФ могут, привлекаются в качестве специалистов, при этом являясь работниками суда.[70]

По мнению Л. Новоселовой подобные организационные решения позволяют сконцентрироваться на одном предмете, повысить качество и оперативность рассмотрения споров, обеспечить единообразие судебной практики.[71] Также отмечается, что специализация дает судьям возможность

[70] Специалистом в арбитражном суде является лицо, обладающее необходимыми знаниями по соответствующей специальности, осуществляющее консультации по касающимся рассматриваемого дела вопросам (ст. 55.1 АПК РФ). В целях получения разъяснений, консультаций и выяснения профессионального мнения лиц, обладающих теоретическими и практическими познаниями по существу разрешаемого арбитражным судом спора, арбитражный суд может привлекать специалиста. Советники аппарата специализированного арбитражного суда, обладающие квалификацией, соответствующей специализации суда, могут привлекаться в качестве специалистов (ст. 87. 1 АПК РФ).
Стоит отметить, что в 2014 году конкурс на замещение четырех вакантных должностей советника Суда по интеллектуальным правам признан несостоявшимся из-за отсутствия претендентов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы.

[71] Интернет-конференция с Председателем Суда по интеллектуальным правам человека Новоселовой Людмилой Александровной в ИА «ГАРАНТ» URL:://www.garant.ru/action/conference/442549/#ixzz3MkQT4hR8

сосредоточиться на нюансах соответствующей категории дел и благодаря этому принимать квалифицированные решения.[72]

Вице-президент немецкого Федерального суда по социальным спорам (г. Кассель) Райнер Шлегель отмечает, что среди преимуществ специализации следует отметить: упрощение работы для самого судейского корпуса; повышение профессионализма работы, профессиональной квалификации и «качества юстиции»; обеспечение равенства аналитических возможностей со специализированными представителями различных ведомств, специализированными адвокатами; более активный обмен опытом между коллегами в пределах одной специализации; достижение согласованности материального и процессуального права; повышение гарантий судейской независимости. Важным может показаться и тезис судьи о том, что специализация является ответом на растущую сегментированность (комплексность) общественных отношений и соответственно права, а также, что децентрализованная структура судебных юрисдикций является дополнительной гарантией такого фактора как «*отдаленность судебной власти от правительства*».[73]

Выделение специализированной юрисдикции позволяет гибко реформировать судебную систему, создать особое судопроизводство для категорий дел, исключить их из общего рассмотрения и в дальнейшем реформировать судопроизводство и саму систему судов юрисдикции отдельно не затрагивая основ судебной системы. В этом плане преимущества специализации очевидны. В ряде случаев специализация юрисдикций неизбежна.

---

[72] Правосудие в современном мире: монография / В.И. Анишина, В.Ю. Артемов, А.К. Большова и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 704 с.

[73] Р. Шлегель, Федеральный суд по социальным спорам (г. Кассель) Роль высших судов и их отношения с специализированными отраслями судопроизводства (Prot. Dr. Rainer Schlegel, Vizeprasident des Bundessozialgerichts) доклад – Мюнхен, 11 ноября 2014

В зависимости от вида юрисдикций может меняться само содержание судебной деятельности. Далее во второй и третей главах диссертации будет показано, как меняется предложенная в первом параграфе схема судебной деятельности в зависимости от специализации юрисдикций.

Тем не менее, помимо очевидных преимуществ у специализации имеются и *существенные недостатки*. И. Бентам, например, также был ярым противником специализации как общего подхода к организации судебной системы, признавал ее только в исключительных случаях.[74]

Юрист, философ, основоположник утилитаризма выделял следующие недостатки судебной специализации: 1. возникновение *излишнего количество судов* – если судебная система справляется с географическим охватом территории, дополнение системы новыми судами будет излишне, специализированные суды приводят к лишним издержкам и необходимости дополнительного увеличения численности судей и аппаратов; 2. специализированная юрисдикция порождает *проблему доступа к правосудию*, необходимости учреждения достаточного количества новых судебных органов, из распределения по территориальному признаку, при этом по сравнению с едиными общими судами не все граждане могут в него обратиться в суды новых юрисдикций; 3. специализация приводит к *неопределенности подсудности дел* – большое количество судов в пределах разных юрисдикций, а также возникновение специализированных создает необходимость четкого определения их подсудности, что не исключает возможности возникновения многочисленных споров и повышает риск ошибочных обращений простых граждан в суды; 4. *ослабление гласности* работы судебной системы – разнородные суды разделяют внимание публики и ослабляют возможность контроля за их деятельностью; «суд основывает свое величие на своей

[74] Бентам считал необходимым существование только четырех видов специализированных судов: военных судов, судов на купеческих кораблях; духовных судов и судов в представительных собраниях.

простоте», своей доступности и в смысле возможности обращения в него и в смысле понимания сути и целей процедур со стороны участников дела и публики.

Эти недостатки также можно дополнить и замечаниями Р. Шлегеля, согласно которым специализация юрисдикций порождает проблему управления судами, организации их деятельности, роста расходов на содержание, в том числе содержание параллельно несколько судебных подсистем со своими высшими судами и аппаратами; вызывает проблему перераспределения нагрузки – когда отдельные юрисдикции испытывают кадровый голод, но не могут быть пополнены за счет других юрисдикций – поскольку статус независимости предполагает подобный переход-перераспределение только с согласия самих судей; также широкая специализация порождает расхождения в судебной практике по общим вопросам.[75]

Профессор также замечает, что дифференциация судебных юрисдикций чаще всего ведет к повышению запросов к качеству работы исполнительной власти - требует от исполнительных органов большего количества человеческих и финансовых ресурсов, чтобы отвечать на возрастающие запросы заявителей и более концентрированную работы судов – не трудно заметить, что в Германии 4 из 6 существующих отдельных юрисдикций (то есть конституционная, административная, социальная, финансовая) предполагают, в том числе, рассмотрение споров граждан и организаций именно с органами власти, соответственно упрощая и стимулируя рост подобных обращений – это требует наличия высокопрофессионального, укомплектованного штата административных служащих. Нельзя согласиться, что это исключительно недостаток судебной специализации. Вместе с тем нельзя также упускать из вида тот факт, что уровень и качество работы публичных органов, их

[75] Р. Шлегель, Федеральный суд по социальным спорам (г. Кассель) Роль высших судов и их отношения с специализированными отраслями судопроизводства (Prot. Dr. Rainer Schlegel, Vizeprasident des Bundessozialgerichts) доклад – Мюнхен, 11 ноября 2014

обеспеченность ресурсами, в том числе, человеческими, должны соотноситься с развитием специализации юрисдикций, которые, по всей видимости, способны парализовать работу неразвитых административных систем, не готовых к росту количества споров с гражданами и организациями по самым разным направлениям публичной деятельности (от налоговых споров и до споров о социальном обеспечении), споров, к тому же рассматриваемых в различных судебных процедурах, различными судебными подсистемами со специализирующимися только на этой тематике судьями.

Не все перечисленные недостатки могут быть расценены как существенные и обоснованные, тем не менее, использование специализации в организации судебной системы вызывает очевидные *сложности*. Проблемы, прежде всего, связаны с необходимостью определения количества новых судов и их распределения по территории, возможности увеличения штата судей. Привлекательная сама по себе идея специализации нередко не получает своей реализации именно из-за затруднений в определении оптимального количества новых судов, судей и аппаратов судов, что требует дополнительных финансовых затрат как на судей и сотрудников аппаратов, так и на обустройство новых судов (зданий, информационных систем, охраны, прочего оборудования). Специализация также создает необходимость проработки перераспределения подсудности дел во избежание запутанности в системе обжалования судебных актов, создания параллельных структур пересмотра судебных актов.

Так, например, в России дела, связанные с защитой интеллектуальной собственности (кроме тех дел, которые рассматриваются Судом по интеллектуальным правам в качестве суда первой инстанции) рассматриваются в арбитражных судах. Пересматриваются решения также апелляционными судами на местах. А вот для кассационного пересмотра эти дела попадают в Суд по интеллектуальным правам, который таким образом рассматривает дела в

качестве суда первой и кассационной инстанций.[76] Надзорные же функции возложены на Верховный Суд Российской Федерации. Если предусмотреть подобный порядок обжалования параллельно для еще нескольких специализированных судов (подсистем судов) - порядок пересмотра актов в судебной системе заметно усложниться.

Справедливо отмечается, что широкая специализация юрисдикций увеличивает риск споров о подсудности и утраты единства правоприменения. В Германии в связи с этим Основной закон[77] (ст. 95), предусматривает что для обеспечения единства судебной практики образуется С*овместный сенат судов (Gemeinsamer Senat).*[78] В 1968 году в ФРГ был принят специальный Закон об обеспечении единства судебной практики верховных судов ФРГ (Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes).[79] Согласно параграфу второму указанного закона Совместный сенат принимает решения в случае, если один из верховных судов ФРГ при рассмотрении правового вопроса планирует отступить от решения другого верховного суда или Совместного сената. Председатель Совместного сената ставит верховные суды в известность о внесении вопроса. Верховные суды сообщают в Совместный сенат о том, с каким результатом и с каким обоснованием они приняли решение по спорному правовому вопросу и какие связанные с этим правовые вопросы необходимо разрешить. Решение Совместного сената по рассматриваемому делу является обязательным для рассматривающего суда. Согласно § 16 решение Совместного сената по

---

[76] Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 N 1-ФКЗ
(ред. от 06.12.2011)
"Об арбитражных судах в Российской Федерации"

[77] Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. (текст приводится по сборнику "Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Сост. проф. В.В.Маклаков. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Волтерс Клувер, 2003"

[78] Совместный сенат всех пяти высших судов ФРГ, за исключением Федерального конституционного суда.

[79] Закон об обеспечении единства судебной практики верховных судов ФРГ от 19 июня 1968 года (BGBl. I C. 661), измененный в ст. 11 Закона от 9 июля 2001 года (BGBl. I C. 1510) Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes (RsprEinhG) Перевод на русский доступен на сайте Германского фонда международного правового сотрудничества (IRZ): www.irz.de/index.php/de/downloads

рассматриваемому делу является обязательным для рассматривающего суда. Подобные решения Совместного сената немногочисленны, так в период с 2000 по 2014 годы было всего 4 таких решения (в 2000, 2010, 2010 и в 2012 годах).[80]

Также в Германии специально предусмотрена процедура предотвращения споров о подсудности между судами различных видов юрисдикции. Закон о судоустройстве Германии 1950 года (Gerichtsverfassungsgesetz – GVG)[81] в параграфе 17a предусматривает, что, если суд считает обращение к нему допустимым – его решение является обязательным для других судов, однако оно может быть обжаловано стороной. В случае недопустимости обращения суд после заслушивания сторон может направить его в суд соответствующей компетенции, это решение также может быть обжаловано. Если несколько судов обладают компетенцией под которую подпадает конкретное дело – спор направляется в суд по выбору стороны, либо если выбор не сделан – в суд определяемый направляющим судебным органом (это решение обязательно для принимающего дело суда). Если возникает неопределенность в распределении вопросов оспаривания решений и действий публичных органов (относится ли спор к социальной юрисдикции, финансовой юрисдикции или административной юрисдикции) – спор подлежит передаче на рассмотрение в административную юрисдикцию. При этом ст. 19 Основного закона ФРГ предусматривает, что лицо, права которого нарушены государственной властью, может обращаться в суд, и если не установлена иная подсудность - действует общий судебный порядок (вопрос следует относить к компетенции судов общей юрисдикции).

80

URL:http://www.bundesgerichtshof.de/DE/BGH/GemeinsamerSenat/EntscheidungenGemSenat/entscheidungenGemSenat_node.html

81 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) Ausfertigungsdatum: 12.09.1950 "Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 21. Januar 2015 (BGBl. I S. 10) geändert worden ist" URL: http://www.irz.de/index.php?option=com_content&view=article&id=464&Itemid=381

Кроме того, в Германии одной из гарантий обеспечения единства практики является единый стандарт образования для судей и отбора на судейские должности.[82] Изначальное стандартизированное качество кадровой работы создает основу для единства правоприменения. В университетах Германии осуществляется подготовка *не по специализациям* (хотя в судах, напротив, в основе работы лежит именно специализация), а по всем дисциплинам, независимо от того в каком виде судебной юрисдикции будет осуществлять профессиональную деятельность судья.[83] На государственном устном экзамене проверяются знания по всем отраслям права, и результатом такого жесткого подхода является значительный отсев студентов (до 25% отсева только на последнем рубеже экзамена; количество заявок на сдачу экзамена в 2 - 3 раза меньше, чем первоначальная численность обучающихся для занятия судейской должности).[84]

Таким образом, судебная система Германии, включающая разнообразные подсистемы юрисдикций, имеет ряд *механизмов, обеспечивающих единство практики* и сглаживающих отрицательные моменты специализации юрисдикций – от специального универсального образования судей, до Единого сената судов. Однако большинство спорных ситуаций снимаются благодаря правилам распределения дел между юрисдикциями установленными Основным законом ФРГ и законом о судоустройстве.

---

[82] Профессор Р. Шлегель, также замечает, что доступ к судейскому креслу, а также к профессии адвоката и должностям высокопоставленной администрации предполагает наличие способности у любого кандидата занять именно судейскую должность (то есть быть способным успешно сдать два государственных экзамена по юриспруденции), что обеспечивает наличие приблизительно одинаковых базовых знаний закона и выработки понимания правоприменения, облегчающего дальнейшее профессиональное изучение отдельных отраслей («специальных материй»), и не только в пределах судейского корпуса – но шире, в пределах всей условно названной «юридической элиты» общества (основных профессий, являющихся носителями правовой культуры нации, определяющих ее правовое развитие).

[83] Акимова Е.Я. Особенности правового регулирования формирования судейского корпуса в Германии // Российский судья. 2011. N 11. С. 36 - 43.

[84] Александров И. Немецкое юридическое образование: взгляд изнутри. URL: http:// www. lawreview. ru/ gernamlegalend. shtml.

Разветвленная на юрисдикции судебная система затрудняет возможность централизованного контроля. С точки зрения самостоятельности и независимости судей эта ситуация не может вызывать опасений, однако в случае, если ставка делается на централизованное управление, руководящие разъяснения высшего суда, единоначалие – существование множества юрисдикций создает определенные препятствия для реализации мер по корректировке общей судебной практики; по привлечению судей к дисциплинарной ответственности. Возникает необходимость в специальных органах, рассматривающих вопрос дисциплинарной ответственности, которые бы формировались из представителей разных юрисдикций (в России подобным органом было Дисциплинарное судебное присутствие), в механизмах согласования позиций высших судов юрисдикций (подобно Единому сенату судов в ФРГ или институту совместных Постановлений Пленумов высших судов, как это до недавнего времени было в РФ). Хотя это и предъявляет более высокие требования к уровню организации судебных институтов, но вряд ли может быть признано несоразмерным средством в сравнении с достижением положительных результатов специализации. Кроме того, в российском контексте, А.А. Ивановым высказано мнение, что единство судебной практики более труднодостижимо в отсутствие специализации юрисдикций, обеспечивающей большие возможности профессиональной консолидации правовых позиций.

Таким образом, при очевидных преимуществах, специализация судов связана и с определенными трудностями, которые, прежде всего, касаются необходимости организации работы новых судов и привлечения достаточного количества финансовых ресурсов. Поэтому **ключевым является вопрос о *целесообразности* выделения новых юрисдикций и создания специализированных судов** – таким образом, потребности развития

социальных отношений тут соотносятся с организационными, финансовыми и политическими возможностями публичных институтов.

Критерии институциональной судебной специализации

В научной литературе предложены и обоснованы самые различные критерии судебной специализации.[85] Институциональная специализация предполагает выделение судебных юрисдикций по *двум основным критериям*.

Первый критерий – это *субъект*, являющийся стороной в деле. Специализация в таком случае проводится в зависимости от того, кто именно обращается в суд (либо в чьих интересах обращается представитель) за защитой своих прав или в отношении кого осуществлено обращение к государственным органам правосудия (тот, на кого подан иск, в отношении кого возбуждено дело, кто будет привлекаться к ответственности) – то есть, кто является предполагаемым нарушителем права или потерпевшей стороной.

Так С. Афанасьев и А. Зайцев отмечают, что в российской системе судов 15-16 века критерием, лежащим в основе выделения специализированных судов, был именно субъектный состав – «при создании судных приказов полностью исходили из того субъектного состава, который будет задействован в ходе судопроизводства. Отсюда и названия судных приказов - Холопий, Аптекарский, Ямской».[86]

В советское время этот критерий использовался, в частности, при выделении специальных судов - военных трибуналов и линейных-транспортных судов, субъектами выступали соответственно военнослужащие и работники транспорта.[87]

Также этот критерий является определяющим при образовании *ювенальных*

[85] См.: Клеандров М.И. Журнал российского права № 3 – 2015 стр. 31
[86] Афанасьев С.Ф., Зайцев А.И. Специализация гражданских судов в России: история, реалии и перспективы // «Юрист», 2005, N 7
[87] Там же.

судов, т.е. системы судебных учреждений, осуществляющих правосудие в отношении несовершеннолетних, и вспомогательных органов, обеспечивающих применение к несовершеннолетним определенных судом мер.[88] Хотя исправительные учреждения для несовершеннолетних и общественные и муниципальные организации, к которым обращаются суды при проведении ювенальных программ (использовании ювенальных технологий), не относятся непосредственной к *ювенальным судам* – они должны быть включены в понятие *ювенальной юстиции*, поскольку именно их совместная с судами работа обеспечивает те особые механизмы и условия воздействия на несовершеннолетних, которые и являются основной целью подобного вида институциональной специализации.

Таким образом, особенность субъектного состава предопределяет и процессуальные особенности рассмотрения дела. Например, в случае ювенальной юстиции – это конфиденциальность рассмотрения спора, участие дополнительных специалистов (психологов, соц. работников, медиаторов), взаимодействие суда с учебно-воспитательными и реабилитационными учреждениями.[89] Тут субъектный критерий в меньшей степени зависит от характера спора. Критерий субъекта, сам по себе, редко выступает единственной основой выделения специализированного судебного рассмотрения.

К судам с субъектной специализацией также следует отнести и специализированные военные суды Российской Федерации, рассматривающие гражданские, административные, уголовные, дела об административных правонарушениях, касающиеся военнослужащих, граждан, проходящих

[88] Идея суда как института социально попечения подробнее изложена в работе Э.Б. Мельникоой Правосудие по делам несовершеннолетних. История и современность. М., 1990

[89] Подробнее см. Карнозова Л.М. Уголовная юстиция и гражданское общество. Опыт парадигмального анализа. М.: Р. Валент, 2010.

военные сборы.[90]

Второй критерий – это *предмет правоотношений, характер рассматриваемого дела*. В этом случае специализация проводится в зависимости от того, какие материально-правовые отношения являются предметом спора.

Обжалование акта должностного лица органа местного самоуправления; обжалование решений налоговых/таможенных органов; спор о восстановлении на работе; спор о предоставлении правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности – вот некоторые из возможных предметов рассмотрения в специализированных судах различных стран (США, Германии, Франции).

Уже в XVII в. специализация судов стала проводиться по предметному признаку - в зависимости от характера спора. При этом отмечается, что вплоть до 1917 г. специализированные судебные инстанции выделялись и функционировали, основываясь как на признаке предмета рассмотрения, так и на признаке субъектов разбирательства - при этом оба признака могли использоваться одновременно.[91]

Подобное «смешение» имеет примеры и в дальнейшем - так военные трибуналы и линейные транспортные суды в Советском Союзе также помимо критерия субъекта, выделялись и по критерию характера дела (дела о воинских преступлениях, о нарушении трудовой дисциплины на транспорте и др.).

Однако не все суды со специализацией по предмету спора сопровождаются обязательной специализацией по субъекту.

Для судов, выделенных исключительно по предметному критерию, не имеет значения, кто именно обращается в суд за защитой нарушенного права.

[90] Федеральный конституционный закон от 23.06.1999 N 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»
[91] Правосудие в современном мире: монография / В.И. Анишина, В.Ю. Артемов, А.К. Большова и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 704 с.

Так в соответствии с п. 2 ст. 43.4 ФКЗ «Об арбитражных судах Российской Федерации» дела, отнесенные к полномочиям Суда по интеллектуальным правам рассматриваются независимо от того, являются ли участниками правоотношений, из которых возник спор, организации, индивидуальные предприниматели или граждане.

Для предметной специализации важно само правоотношение – то, из каких социальных отношений она возникает (отношения по уплате налогов, перевозке грузов через границу, исполнению предписаний органов государственной власти, защите интеллектуальных прав).

Примером специализации юрисдикций могут служить норвежские суды по земельным спорам; они рассматривают споры, возникающие из применения Акта о консолидации земель (споры о границах земельных участков, правах собственности на землю и пр.) – фактически любые споры о земле в Норвегии. У этих специализированных судов есть две инстанции (суды первой инстанции - 34 суда и 5 апелляционных судов). Существование подобных специализированных судов обусловлено тем, что в Норвегии дефицит земельных ресурсов, земля является ценным ресурсом, любые споры с ней имеют особенную важность.

Как уже отмечалось, нередко встречаются различные виды сочетания двух вышеуказанных критериев, в таком случае можно говорить о ***смешанных критериях*** институциональной специализации. В этом случае и материально-правовые отношения и участвующие в них субъекты отличаются спецификой, определяющей особенности рассмотрения споров.

Так по смешанному критерию (субъекта и предмета) к специализированному суду следовало бы отнести и существовавшее в России Дисциплинарное судебное присутствие, являвшееся федеральным судом.[92]

[92] Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2009 года № 4-ФКЗ «О Дисциплинарном судебном присутствии»

Дисциплинарное присутствие рассматривало дела, которые 1.) касались определенной группы лиц - граждан, судейские полномочия которых досрочно прекращены за совершение дисциплинарных проступков, и председателей федеральных судов, которым было отказано в удовлетворении представлений о досрочном прекращении полномочий конкретных судей, и которые 2.) имели определенный предмет – спорное материальное правоотношение, возникшее между гражданином, лишенным судейских полномочий, и органом, уполномоченным налагать на него дисциплинарное взыскание, т.е. некое подобие спора из трудовых правоотношений.[93] ДСП, образованное в 2010 и упраздненное в 2014 году, не вписывалось в структуру судебной системы. ДСП являлось судебным органом, однако не относилось ни к одной из упомянутых в статье 26 ФКЗ «О судебной системе» подсистем (ни к общим судам, ни к арбитражным). Оно существовало вне судебных подсистем и обладало признаками специализации.

Объединение критериев специализации может происходить, в случае, когда предмет спора предопределяет особую категорию его участников (так, спорить о наложении дисциплинарного взыскания на судью – специальный предмет - может соответственно только судья, лишенный полномочий и уполномоченный орган – специальный субъект).

Типичным примером смешанной предметно-субъектной специализации юрисдикций являются также административные суды. Они рассматривают споры из публичных правоотношений, когда *одним из участников является публичный орган* и спор возникает из *отношений, связанных с реализацией его управленческих функций* (государство воздействует на поведение граждан и организаций с помощью правовых предписаний, либо возникает ситуация спора о компетенции различных публичных органов, либо гражданин обращается,

[93] Поляков И.Н. Производство в Дисциплинарном судебном присутствии - новый вид гражданского судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. N 2. С. 16 - 20.

чтобы понудить публичные органы к осуществлению предусмотренных законом действий).

Признаки судебной специализации

Возможно ли в таком случае выделить признаки, по которым следует судить о наличии либо об отсутствии специализации судебных юрисдикций? М.И. Клеандров замечает, что классическая *полномасштабная судебная специализация должна отвечать двум признакам*: она должна обладать отчетливо выраженной сферой компетенции и охватывать все три составляющие организационно-правового механизма правосудия – судоустройственную, судопроизводственную (первой, апелляционной и кассационной инстанций) и судейско-статусную (определяющую статус лиц, непосредственно осуществляющих правосудие).[94]

Необходимость выделения судейско-статусной составляющей спорно, поскольку статус судьи един, он сохраняется независимо от, например, специализации судебной системы, ее деления на общую, экономическую.Тем не менее, анализируя позицию М.И. Клеандрова, отметим, что, действительно, *признаками судебной специализации являются*: а) сфера общественных отношений, в которой возникают разрешаемые судом споры, б) учитывающее ее особенности судопроизводство (процессуальная форма), в) предназначенные для его осуществления особые судебные структуры (судоустройство).

Таким образом, признаками судебной юрисдикции должны обязательно быть *компетенция в сфере общественных отношений – сегмент материального законодательства, судопроизводство (один или несколько его видов) – процессуальное законодательство, судоустройство.* Если же мы говорим о специализированной компетенции, то ее главными признаками

[94] Клеандров М.И. О модели радикальной автономизации мировой юстиции в Российской Федерации. Журнал Российского права № 3 – 2015 с. 32

является *выделение в качестве предмета рассмотрения определенных категорий дел в пределах той или иной юрисдикции, а также судоустройственный элемент (специализированные суды, либо подсистема судов),* при этом признак особого судопроизводства (а чаще отдельных особенностей судопроизводства – например, закрепленных в специальных главах процессуальных кодексов) является факультативным.

Таким образом, специализация юрисдикций и компетенций является формой развития судебных систем. Но институциональная судебная специализация не может объяснить появление всех новых судебных институтов в судебных системах.

Хотя, как было отмечено в предыдущих параграфах, осуществление судебных функции исторически было распределено среди множества субъектов, разделение судебной власти (власти вершить суд) между этими субъектами нельзя во всех случаях отнести к специализации. В связи с этим институциональную судебную специализацию (образование судебных юрисдикций) необходимо отграничивать не только от выделения специальной судебной компетенции, но и от осуществления различными органами судебных и квазисудебных функций (фактически от рассредоточения судебной власти по различным субъектам).

Отличие судебной специализации от выделения судов со специальной компетенцией.

Понятия *специального* и *специализированного* судов не являются синонимами: специальный суд – это суд, создаваемый на определенное время для рассмотрения обстоятельств конкретного конфликта (спора) – специальный суд имеет уникальный предмет рассмотрения, для которого он создается. Как правило, этот предмет ограничен во времени своего существования и вызван определёнными экстраординарными условиями. При этом юрисдикция

специального суда может устанавливаться международными актами по отношению к конкретной стране; часто *специальными* бывают трибуналы, организуемые с участием мирового сообщества (ООН). Среди таких судов можно назвать Нюрнбергский трибунал (1945-1946), Токийский трибунал (1946-1948), Специальный суд по Сьерра-Леоне (рассматривает дела о нарушении прав во время гражданской войны в Сьерра-Леоне 1991 - 2002)[95], Специальный трибунал по Ливану (дело о террористическом нападении 14 февраля 2005 года в Бейруте и иных нападениях с 2004 по 2005 годы)[96], Международные трибуналы по Руанде, Югославии, Камбоджи.[97]

В то же время существовавшие в Советском Союзе *специальные* транспортные (воднотранспортные и железнодорожные) и военные суды,[98] с точки зрения нашей классификации, являлись не специальными, а *специализированными* – то есть выделяемыми для рассмотрения определенных категорий дел в пределах юрисдикции, исходя из критериев субъекта и предмета. Можно добавить, что подобные специализированные суды функционируют в настоящее время в Китайской судебной системе.

При этом существует также понятие «*чрезвычайные* суды», создаваемые - в отличие от специальных и специализированных судов - на определенной территории для принятия экстренных карательных мер, которые могут быть реализованы *только при ограничении или прекращении действия общих принципов правосудия* (состязательности, равенства сторон, гласности, открытости, права на пересмотр и т.д.)[99]. По общему правилу в современном демократическом обществе действует запрет чрезвычайных судов (ad hoc или ad personae). Таким образом, специальные суды и чрезвычайные суды – это суды

[95] http://www.sc-sl.org/
[96] http://www.stl-tsl.org/en/
[97] http://www.globalpolicy.org/international-justice/international-criminal-tribunals-and-special-courts/special-tribunal-for-cambodia.html
[98] ст. 53 а) военные трибуналы; б) линейные суды железнодорожного транспорта; в) линейные суды водного транспорта.
[99] Согласно статье 118 Конституции РФ создание в России чрезвычайных судов недопустимо.

со *специально выделенной компетенцией*, они также, как и специализированные суды отвечают признакам специализированной компетенции, однако их возникновение чаще всего обусловлено политическими причинами, а срок существование ограничен определенным периодом, в связи с этим подобные суды обособляются от остальной судебной системы, при том что специализированные суды являются, напротив, неотъемлемой частью судебной системы.

Отличие институциональной судебной специализации от рассредоточения осуществления судебных (квазисудебных) функций между различными субъектами.

В начале работы были перечислены различные формы судов и квазисудов - церковные суды, инквизиционные суды, племенные суды, суды наместников, шариатские суды, суды казачьих сходов, товарищеские суды, суды орденов, суд откупщиков и пр. - их возникновение также нельзя считать институциональной специализацией – все это примеры разделения функций, подобных функции судебной власти, и существования различных форм их осуществления.

Английский юрист и социолог Иеремия Бентам (18-19 вв.) в своем сочинении «О судоустройстве»[100] описывал процесс возникновения судов так – «в то время как бароны воевали за земли, *судьи боролись за право суда*: королевские судьи отнимали все, что могли от судей барона, судьи барона старались удержать за собою все, что только возможно было спасти. Духовенство являлось посреди борющихся и присваивало себе рассмотрение множества процессов. Короли, нуждаясь в деньгах, продавали право производить суд по тому или другому роду дел; фиск присвоил себе право судить платящих подати. Таким образом, образовывались различные суды».[101]

[100] О судоустройстве / Соч. Бентама; По фр. изд. Дюмона изл. А. Книрим. — СПб.: тип. Правительствующего сената, 1860. — 222 с. Полный текст репринта доступен на сайте проекта «Суд присяжных» www.jurytrial.ru

[101] О судоустройстве / Соч. Бентама; По фр. изд. Дюмона изл. А. Книрим. — СПб.: тип. Правительствующего сената, 1860. — с. 19; Полный текст репринта доступен на сайте проекта «Суд присяжных» www.jurytrial.ru

Автор полагает, что прежде, а потом и параллельно с процессом судебной специализации происходил процесс распределения и перераспределения власти по рассмотрению и разрешению споров между различными субъектами. Судебную власть стремились присвоить множество субъектов - эти процессы были формой политической борьбы, способом перераспределения и рассредоточения полномочий, поддержания автономии отдельных территорий или утверждения центральной власти - суверен стремился достичь полноты и единства своей власти вершить суд, однако был вынужден считаться с наличием независимых территориальных единиц, социальных общностей, национальных групп, а порой был вынужден продавать свое право вершить суд.

Например, даже в СССР в 30-е годы в некоторых северных районах было официально разрешено осуществление судебных функций *племенными органами* на тех территориях, где не было возможности ввести единую систему народных судов. При этом на Кавказе, в Средней Азии продолжали существовать национальные суды – *шариатские суды* (Чеченская АО, Чечено-Ингушская АССР, Дагестанская АССР, Кабардино-Балкарская АО), *суды аксакалов* (Казахская АССР), *суды казиев* (Туркестанская АССР), определенное время они действовали наравне с народными судами – при этом при осуществлении квазисудебной власти различными институтами - конфликты разрешались не в судебных процедурах и не судами, а, например, органами администрации, старейшинами, служителями культа. Существование подобных форм разрешения конфликтов мы не можем назвать институциональной судебной специализацией.

В этой связи различным содержанием наполняются понятия «*осуществление судебных функций*» и «*отправление правосудия*». Вероятно, первое из понятий появилось с самого начала социальных практик разрешения конфликтов, не имеющих содержательных характеристик подлинной судебной власти, и обозначало формальное предназначение определенных институтов для

любых способов решения споров, «отправление правосудия», иное более узкое понятие - это сравнительно недавнее завоевание, получившее полноценное содержание не ранее реализации принципа разделения властей.

Таким образом, *осуществлять судебные (квазисудебные) функции* может любой орган, имеющий правомочие на эти действия, в различных процедурах, о*тправлять правосудие* может суд (квазисудебный орган) посредством судопроизводства при соблюдении принципов правосудия. Специализация юрисдикций и компетенций относится только к отправлению правосудия. Поэтому приводимые в данной работе примеры независимых судов отдельных территориальных единиц (суды городов в средневековой Европе), либо же национальных судов (суд казиев), равно как и судов (органов, квазисудов), рассматривающих неправовые конфликты (церковные суды, суды инквизиции, суды орденов), нельзя отождествлять со специализацией судебных юрисдикций.

При этом важно отметить, что и содержание понятия «суд» в европейских странах в течение 20-го столетия и далее также существенно менялось. Так сейчас в европейских судебных системах можно наблюдать судебные органы, где правосудие осуществляется непрофессиональными судьями (местный суд, трудовые суды во Франции), в систему органов с подобными судебным функциям широко включены квазисудебные органы[102]: специальные структуры, такие, как Единый сенат судов в ФРГ или Дисциплинарное судебное присутствие в РФ, административные органы (Государственный Совет Франции – высшая инстанция административной юстиции), особые политические органы с судебными функциями (Высокий суд Правосудия и Палата Правосудия Республики во Франции; Риксреттен в Норвегия; Канцлер юстиции в Швеции;

[102] По определению, предложенному М.В. Яровой, квазисудебные органы в судебной системе европейского государства - это органы, отправляющие правосудие как через специальных лиц, не являющихся профессиональными судьями (и даже юристами), так и с привлечением профессиональных судей (обычно из судов общей юрисдикции). Яровая М.В. Судебные системы современных европейских государств: сравнительно-правовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2006;

Совет по апелляциям в Дании. В европейских странах решения по определенным категориям споров в рамках первой инстанции передаются специальным внесудебным учреждениям – банковским комиссиям, торговым трибуналам, комиссиям по социальному страхованию, трибуналам по спорам о земельной аренде, трибуналам по морской торговле и пр.[103]

М.В. Яровая отмечает, что в современное понятие «судебная система» входят суды и внесудебные органы, а также специальные (особые) учреждения судебной власти.[104] При этом в той мере, в которой эти органы отражают дифференциацию судебной деятельности по осуществлению правосудия – процесс специализации юрисдикций и образования специализированных компетенций в судебных системах европейских стран приводит к тому, что судебные органы утрачивают монополию на разрешение конфликтов, а специализация фактически выступает переходным механизмом от традиционного судебного рассмотрения к квазисудебному и внесудебному (досудебному).

[103] Судебные системы европейских стран. Council of Europe Publishing. - М.: МО, 2002 - с. 279-280

[104] Яровая М.В. Судебные системы современных европейских государств: сравнительно-правовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2006;

§3. Особенности развития институциональной специализации судебных юрисдикций и компетенций в России и в зарубежных странах. Факторы специализации.

Анализ причин и факторов институциональной специализации судебных юрисдикций, предполагает рассмотрение вопроса о том, существуют ли объективные предпосылки специализации юрисдикций и компетенций.

Авторы отмечают, что в развитии судебных систем ряда стран наряду с общими судами, рассматривающими гражданские и уголовные дела, стали сначала выделяться суды коммерческие, далее специализация усиливается и усложняется, что приводит к созданию административных, трудовых, финансовых, патентных, семейных, налоговых, вешней торговли, экономических, рассматривающих коммерческие и административные споры в сфере экономики. Некоторые авторы говорят об этом процессе, как о «европейской традиции специализации».[105]

Также можно заметить, что образование новых судебных юрисдикций чаще всего происходит путем их *выделения из так называемой «общей юрисдикции»*. Пример подобного выделения был приведен при описании возникновения немецких трудовых судов. Однако утверждать, что все новые юрисдикции возникают путем выделения из судов общей юрисдикции оснований нет, поскольку, например, административные суды в ряде стран скорее выделились из административного, а не из судебного, рассмотрения публично-правовых споров. Федеральный патентный суды ФРГ был преобразован в 1961 году из Федерального патентного ведомства, являвшегося административным органом. Также нельзя сказать, что арбитражные суды в России выделились-отделились от судов общей юрисдикции – они были

[105] Казачкова З.М., Быкодорова Л.В. Специализированные судебные органы по разрешению экономических споров: российский и зарубежный опыт организации // Российская юстиция. 2014. N 9. С. 35 - 38.

преобразованы из системы государственного арбитража после распада СССР[106] – в условиях коренных преобразований общественного и государственного устройства в короткое время могут возникать новые общественные отношения, конфликты в которых ранее не являлись предметом урегулирования в общих судах, аналогичным образом специализированные компетенции могут выделяться из различных уже оформившихся отдельных судебных юрисдикций.

При том как уже отмечалось понятие «общей юрисдикции» - является искусственным обозначением для разрешающих различные дела судов и совокупности используемых ими видов судопроизводства, т.е. для такого структурного образования, которое просто соединяет массу судебных органов без дальнейшей специализации юрисдикций – то есть категория «общей юрисдикции» является приемом организации работы конкретной судебной системы, и на ее содержание влияют не столько факторы развития социальных отношений, сколько факторы организации работы, имеющихся у государства ресурсов (в том числе материальных, кадровых) .[107] В связи с этим содержание категории «суды общей юрисдикции» во Франции не совпадает с содержанием этой категории в России, точно так же, как обе они не совпадают с содержанием немецкой общей юрисдикции. Так суды общей юрисдикции ФРГ (655 – участковых, 116 земельных, 24 высших суда земель и Федеральный верховный суд) рассматривают уголовные, гражданские и коммерческие споры; суды общей юрисдикции РФ (федеральные и суды субъектов: 7440 - мировых судей; - 2300 районных и городских судов; 84 - верховных суда субъектов федерации) рассматривают уголовные, гражданские и административные споры и при этом включают в себя специализированные военные суды (146 судов); суды общей

[106] Правосудие в современном мире: монография / В.И. Анишина, В.Ю. Артемов, А.К. Большова и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 704 с.

[107] В связи с этим терминологически общая юрисдикция является не менее специализированной, чем юрисдикции, называемые специализированными. Юрисдикция (в том числе общая) специализирована из критериев предмета, субъекта, либо смешанных критериев, как таковая.

юрисдикции Франции (уголовная юстиция: полицейские суды (Tribunal de Police), исправительные суды (Tribunal Correctionnel), суды ассизов (Cour d'assises), суды по делам несовершеннолетних – специализированные уголовные суды; гражданская юстиция: трибунал малой инстанции (Tribunal d'Instance; незначительные гражданские споры – 470 судов), трибунал большой инстанции (Tribunal de Grande Instance; гражданские споры – 181 суд); обе юстиции замыкаются на апелляционных судах (Cour d'appel; 35 судов) и далее на Кассационном суде Франции, Cour de cassation) рассматривают уголовные и гражданские дела. Во Франции уголовная и гражданская юстиция объединены специальным термином - Les jurisdictions de droit commun (общегражданская юстиция; суды общего права). При этом фактически во французской системе в пределах первой инстанции уголовная юстиция организационно отделена от гражданской (судопроизводство по уголовным и гражданским делам осуществляют различные судебные органы – различные подсистемы судов – лишь по системе обжалования они обе сходятся в апелляционных судах.[108] Аналогичным образом во Франции функционируют хозяйственные суды (Tribunal de Commerce – 228 судов), земельные суды (413 судов), советы прюдомов (Conseil de Prud'hommes – 270 органов), суды по социальным спорам (116 судов) – решения всех этих подсистем, так же, как решения гражданских и уголовных судов, обжалуются в единые апелляционные суды Франции, которые таким образом являются апелляционными не только для судов общей юрисдикции. Франция является примером, когда уголовная, гражданская, экономическая, социальная юрисдикции судов разделены на уровне первой инстанции, а административная юрисдикция вовсе обособлена в отдельную систему (Административный трибунал – 36 судов (Tribunal administratif), Административный апелляционный суд – 7 судов (Cour administrative d'appel) - вышестоящим органом по отношению к которому является Государственный

[108] Решения судов ассизов обжалуются непосредственно в Кассационный суд

Совет (Conseil d'Etat) – консультативное учреждение при Правительстве Франции[109], при этом административные суды во Франции являются отдельной ветвью судебной системы и не относятся к специализированным судам.

Как видим, понятия суды «общей юрисдикции» и «специализированные» суды при сравнительно-правовом рассмотрении приобретают весьма условное содержание, которое меняется в зависимости от рассматриваемой страны. В связи с этим целесообразным является предлагаемое выделение видов судебных юрисдикций и специализации судебных компетенций в пределах юрисдикций. При этом снимается вопрос о «факультативном», «дополнительном» характере так называемых специализированных юрисдикций, поскольку суды общей юрисдикции – тоже разновидность юрисдикции. Это особенно важно для отечественной практики, когда, например, при образовании административной юстиции, воспринимаемой как «специализированной», «дополнительной», их социальная обусловленность ставится после вопроса организационного удобства.

В российском контексте осуществления специализации при наличии таких объективных ее признаков как компетенция в сфере определенных общественных отношений, особое судопроизводство и, судоустройственное оформление в самостоятельный судебный орган – означает, что в судебной системе признается целесообразным появление новой отдельной юрисдикции или, менее кардинально, вводится специализированная компетенция внутри другой юрисдикции.

Таким образом, судебные юрисдикции, как таковые, в разных судебных системах обнаруживают достаточное разнообразие, как с точки зрения их форм, так и исходя из их значения в судебной организации. Так, например, конституционная юрисдикция существует далеко не во всех странах. То же

[109] Гарапон Антуан. Хранитель обещаний: суд и демократия. - М.: «NOTA BONO» Медиа Трейд Компания, 2004. - С. 26.

можно сказать и об административной юрисдикции – в каких-то странах она является неотъемлемым, ключевым элементом судебной системы, в других отсутствует вовсе. В США и Великобритании экономические споры разрешаются, например, в судах общей юрисдикции.[110] В России действуют два высших судебных органа, во Франции - три, в ФРГ их шесть. При этом в английской судебной системе – только один высший суд (Судебный комитет Палаты лордов), а в качестве судов первых инстанций выступают суды графств (в сельской местности), магистратские суды (в городах) и многочисленные специализированные суды и квазисудебные органы, число которых более двухсот.[111] Таким образом, институциональная специализация в Англии и Уэльсе развивается через специализацию судебных компетенций в единой системе судов, в которой высший суд является окончательной судебной инстанцией для всех судебных органов, в том числе и для судов со специализированной компетенцией.

Таким образом, специализация юрисдикций может происходить не на всех, а на каком определенном уровне – образуются несколько подсистем судов во главе с общей для них системой апелляционного обжалования (как во Франции). Либо же существуют специализированные системы судов (ветви судебной власти) во главе с собственными высшими специализированными судами (как в Германии[112]). Это дает основания исследователям выделять модели судебной специализации по признаку автономии вновь образующихся юрисдикций по отношению к общим судам: а) модель частичной автономии от

---

[110] См., например, Казачкова З.М., Быкодорова Л.В. Специализированные судебные органы по разрешению экономических споров: российский и зарубежный опыт организации // Российская юстиция. 2014. N 9. С. 35 - 38.

[111] Романов А.К. Правовая система Англии. Глава 12. Английская судебная система - М.: Дело, 2002 - с. 243-284Яровая М.В. Судебные системы современных европейских государств: сравнительно-правовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2006; Яровая М.В. по определенным ей признакам выделяет 4 типа судебных систем: 1. романский (Франция, Италия, Испания, Португалия, Бельгия); 2. германский (ФРГ, Австрия); 3. английский (Англия и Уэльс); 4. смешанный (Нидерланды, Дания, Норвегия, Швеция, Финляндия, Шотландия, Ирландия, Греция, Турция).

[112] При этом в Германии существует Совместный сенат высших судебных палат Федерации (Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes)

общих судов на уровне низших инстанций при их единой процессуальной связи со всеми другими вышестоящими судами общей юрисдикции (Норвегия, Дания, Исландия, Шотландия); б) модель частичной автономии на уровне как судов первой, так и апелляционной инстанции, но с единым высшим судом общей юрисдикции (арбитражные суды в России, США)[113]; в) модель полной автономии отдельных судебных юрисдикций (ФРГ, Франция, Швеция, Финляндия).

В Норвегии же можно наблюдать сосуществование специализированных подсистем (земельные суды), отдельных специализированных судов (суд по делам о страховании) и квазисудебных органов. При этом все дела обжалуются в апелляционные суды и Верховный Суд. Схожая единая система апелляционного обжалования существует и во Франции, однако судебные юрисдикции (различные ветви судебной системы) в этих странах различаются.

Таким образом, очевидны исторические национальные особенности формирования судебных систем, которые со временем приобретают новые дополнительные элементы - специализированные юрисдикции, которые по-разному встраиваются в имеющуюся структуру. Появляются новые квазисудебные институты, особые составы в судах, специальные суды, рассматривающие узкие категории споров (например, суд по делам сельскохозяйственной аренды во Франции), по-разному выстраивается и инстанционная специализация.

Для каждой страны, судебная система которой развивается через судебную специализацию – сочетание судебных юрисдикций, компетенций, представляет уникальную картину, даже если в соседних странах наблюдаются схожие судебные институты. Например, Франция и Германия имеют отдельные юрисдикции трудовых судов. Однако во Франции трудовые споры

[113] Правосудие в современном мире: монография / В.И. Анишина, В.Ю. Артемов, А.К. Большова и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 704 с.

рассматриваются выборными советами, решения которых обжалуются в апелляционные суды, при этом советы по трудовым спорам обладают компетенцией в отношении только индивидуальных трудовых споров из индивидуальных трудовых договоров. А в Германии же трудовые суды представляют собой систему, состоящую из трех уровней (суды первой инстанции, апелляционные суды по трудовым спорам, и Федеральный суд по трудовым спорам – высшая судебная инстанция, которая может изменить или отменить решение любого трудового суда). При этом в Германии трудовые суды включают как непрофессиональных (представители работодателей и профсоюзов), так и профессиональных судей (назначаются пожизненно). Немецкие суды обладают компетенцией в отношении любых споров из трудовых правоотношений, за исключением вопросов социального обеспечения, которые рассматриваются в других специализированных судах – по социальным вопросам.

Во Франции система советов по трудовым спорам имеет корни еще в начале 19 века, их прообраз появился в 1806 году по указу Наполеона.[114] Впоследствии законодательство многократно дорабатывалось, но советы всегда отражали изначальную идею самоорганизации работников и работодателей для разрешения конфликтов – в связи с этим советы по трудовым спорам *рассматривают только индивидуальные трудовые споры*, в них *отсутствуют профессиональные судьи*, а члены советов могут даже не иметь юридического образования, и эти организационные особенности – дань истории.

В Германии же независимая судебная подсистема по рассмотрению трудовых споров была специально выделена из судов общей юрисдикции после Второй мировой войны, хотя ее предпосылки появились еще в 1926 году с учреждением Имперского трудового суда (по Конституции ФРГ 1949 года была

[114] Судебная система и судебные учреждения. Сост. П. Трюш. Посольство Франции в РФ. - М., Гносис, 2003 - с.47

предусмотрена отдельная независимая система трудовых судов с собственным верховным судом). Она вводилась как ориентированная на гораздо большую вовлеченность государства в разрешение конфликта, в связи с этим предусматривались – расширенная компетенция, все уровни инстанционности, обязательное участие профессионалов. При этом и во Франции, и в Германии трудовые суды ориентированы на примирение сторон.

Следует отметить возрастающее значение квазисудебных органов. Так в рассмотрении административных споров и в США, и в Германии существенную роль играют именно квазисудебные (досудебные) институты. В Норвегии, например, основная масса гражданских дел разрешается в скамьях примирения (Conciliation Boards), которые являются не судебными органами, а органами медиации. Они располагаются в каждом муниципалитете; чтобы заседать в скамье примирения не требуется статус судьи. Скамьи примирения в Норвегии ежегодно рассматривают более 250 тыс. дел. Аналогичным образом во Франции в 2003 году для разгрузки основного звена общих судов (малых трибуналов (Tribunal d'Instance) были образованы местные суды (Juge de proximité) - они состоят не из профессиональных судей, а представителей гражданского общества – юристов, у которых есть как минимум 4 года практики юридической работы. Местные суды рассматривают и уголовные и гражданские дела, при этом во всех возможных случаях местные суды предлагают сторонам примирение. Это опять возвращает нас к выводу о том, что практика некоторых стран может вообще уходить от традиции судебного рассмотрения споров и в этом плане специализация юрисдикций и компетенций в юрисдикциях может выступать переходным звеном между судебным и внесудебным (досудебным) урегулированием.

Специализация юрисдикций не обязательно существует только на федеральном уровне. Так в США судебные системы штатов существуют независимо от федеральных судов и включают местные суды первой инстанции

(local trial courts), апелляционные суды (state appeals courts) и Верховный Суд штата. При этом на уровне штатов также существуют специализированные суды (например, семейные суды, суды по делам несовершеннолетних, суды по делам о завещаниях и наследстве и пр.). В США есть и федеральные специализированные суды (Американский Суд по международной торговле (The US Court of International Trade); Апелляционный суд по делам вооруженных сил (The US Court of appeals for the Armed Forces); Апелляционный суд по жалобам ветеранов (The US Court of appeals for Veteran Claims); Федеральноый претензионный суд (The US Court of Federal Claims), Налоговый суд Соединенных Штатов (The US Tax Court), Суд по делам о банкротстве (The US Tax Courts), Суд по пересмотру решений военного трибунала (Court of Military Commission Review).

Существуют также специальные судебные учреждения, которые при этом не относятся к специализированным судам, а являются своего рода «административными подразделениями» судебной системы – так во Франции можно встретить юрисдикционный суд (tribunal des conflits) рассматривающий споры о подведомственности между судами.

При этом очевидно, что институциональная специализация приводит в разных странах к возникновению аналогичных судебных юрисдикций. Административные суды (системы и подсистемы административных судов) есть во Франции, ФРГ и во многих других национальных судебных структурах, коммерческие суды, финансовые суды, суды по трудовым спорам, земельные суды, патентные суды также не уникальны. Это говорит о том, что существуют общие сферы, которые обеспечиваются отдельным судебным регулированием, - это сферы взаимоотношений граждан с государственными органами, взаимоотношения работников и работодателей, хозяйственный споры, отношения, касающиеся прав на земельные участки, вопросы защиты права интеллектуальной собственности. Так в ФРГ, во Франции, в Норвегии, в

Австрии и в Испании есть административные и социальные судебные юрисдикции. Суды по трудовым спорам есть в Финляндии, Дании, Щвеции, Норвегии, ФРГ и Франции. Суды по делам несовершеннолетних в виде отдельной юрисдикции или специализированной компетенции общих судов есть во Франции, Италии, Испании, ФРГ, Австрии, Финляндии и пр.

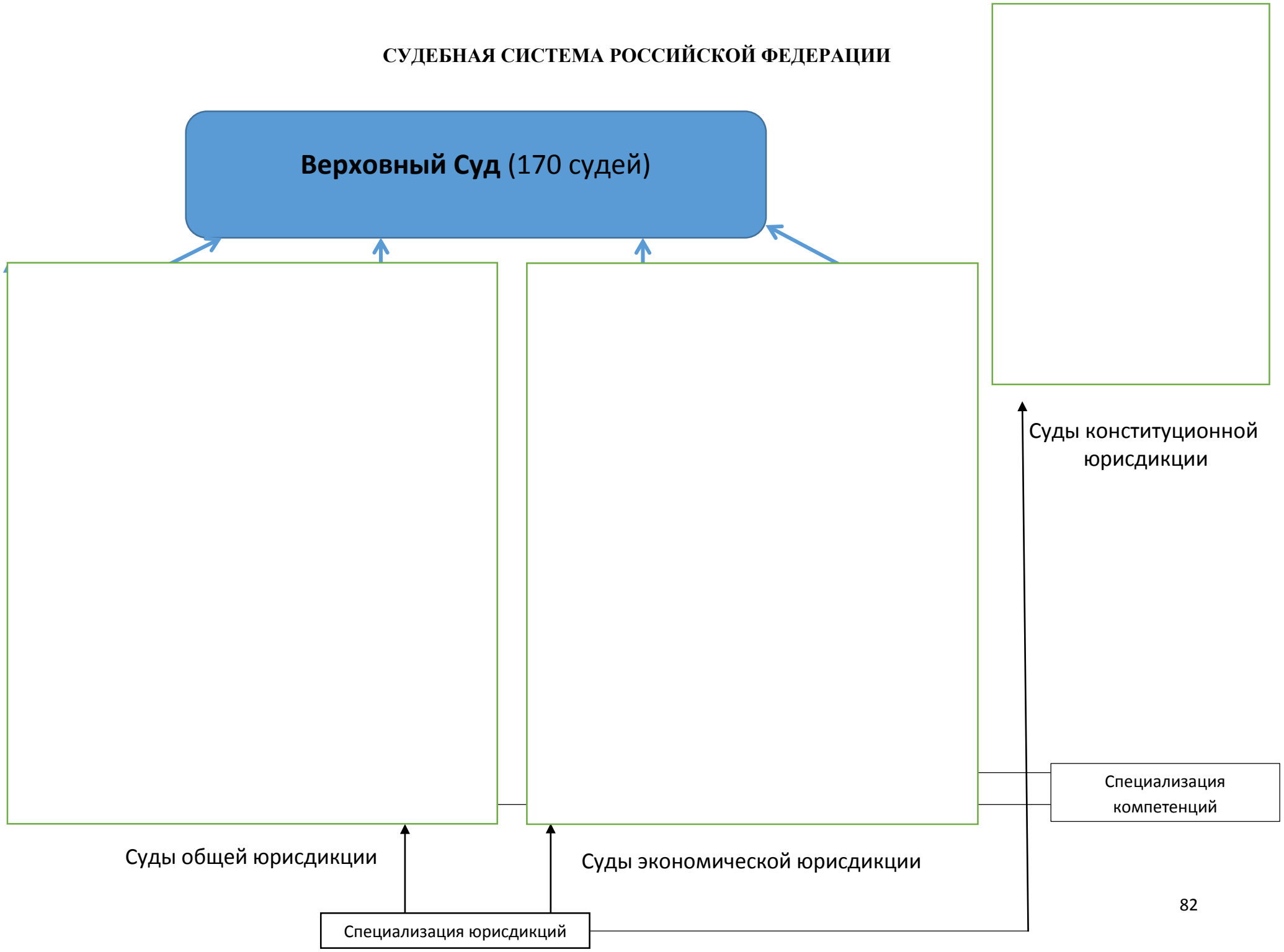
При этом встречаются и специфические варианты специализированных судов – суд по делам инвалидности, суд по жалобам ветеранов (США), суды по вопросам водопользования (Финляндия). Соединенные Штаты являются хорошим примером специфической специализации. Так, суд по апелляциям ветеранов в США является органом производным от американского министерства по делам ветеранов (United States Department of Veterans Affairs) с тремястами тысячами сотрудников и 22 миллионами ветеранов ВС США, каждый из которых имеет право на социальное обеспечение и дополнительные гарантии (в том числе для развития бизнеса) от государства. Такое отношение в США к военной службе и правам ветеранов отражается в том, что среди специализированных судебных институтов имеется сразу три суда, разрешающих конфликты в этой сфере (Апелляционный суд по делам вооруженных сил, Апелляционный суд по делам ветеранов, Суд по пересмотру решений Военной комиссии) - это почти половина всех функционирующих в Соединенных Штатах специализированных судов (их всего семь на федеральном уровне).

Несмотря на описанные различия и особенности, специализация юрисдикций и компетенций – процесс, так или иначе происходящий во всех вышеупомянутых судебных системах. Это дает возможность описать ***основные факторы***, которые оказывают на него влияние. Выделив и оценив значение этих факторов, можно говорить о перспективах развития специализации юрисдикций и компетенций в конкретной стране, например, в России.

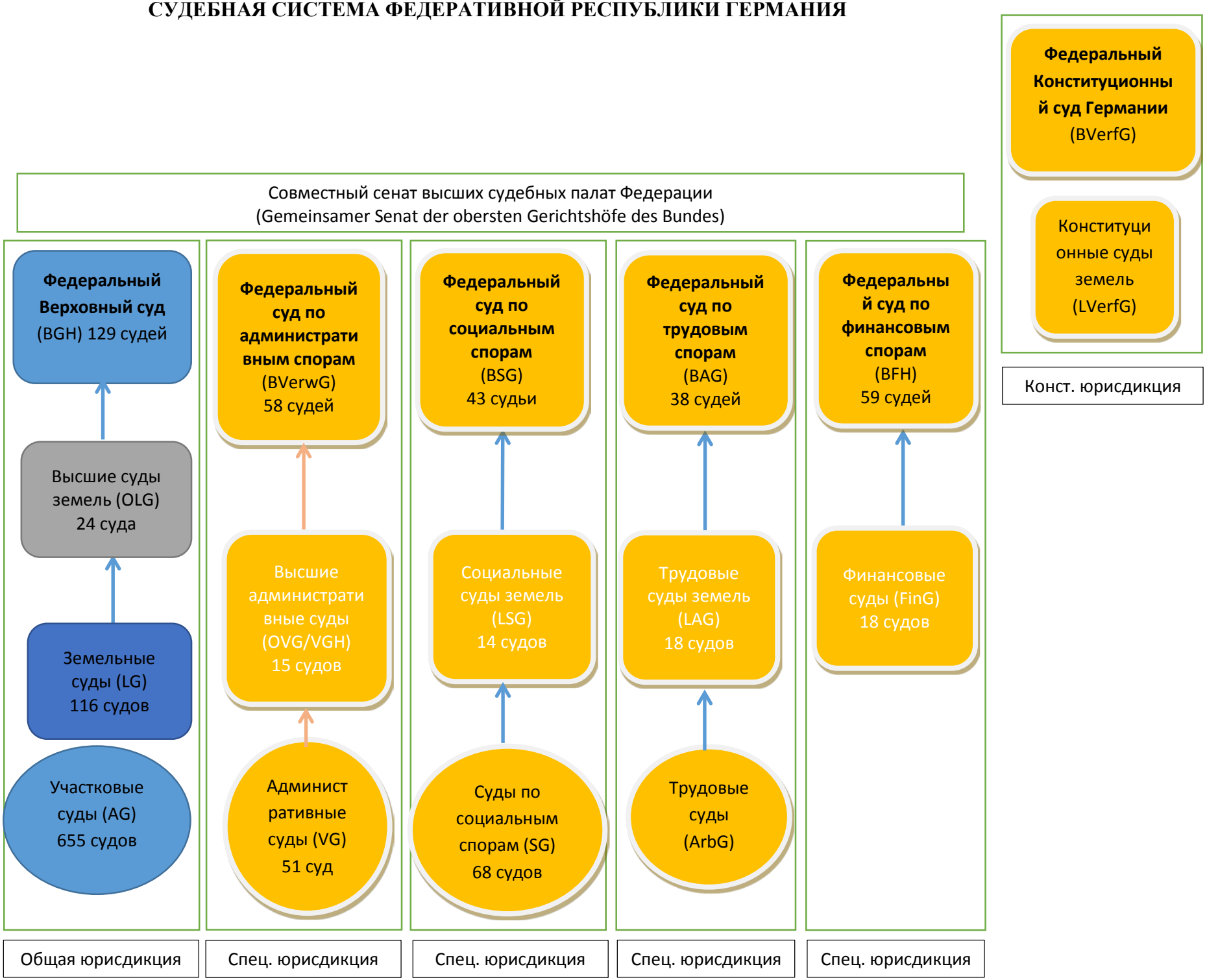
Рассмотрим схемы судебных систем ряда стран: Российской Федерации,

Федеративной республики Германия, Королевства Норвегия, Французской республики, с точки зрения роли в них институциональной специализации. Их особенности продемонстрированы в следующих таблицах.

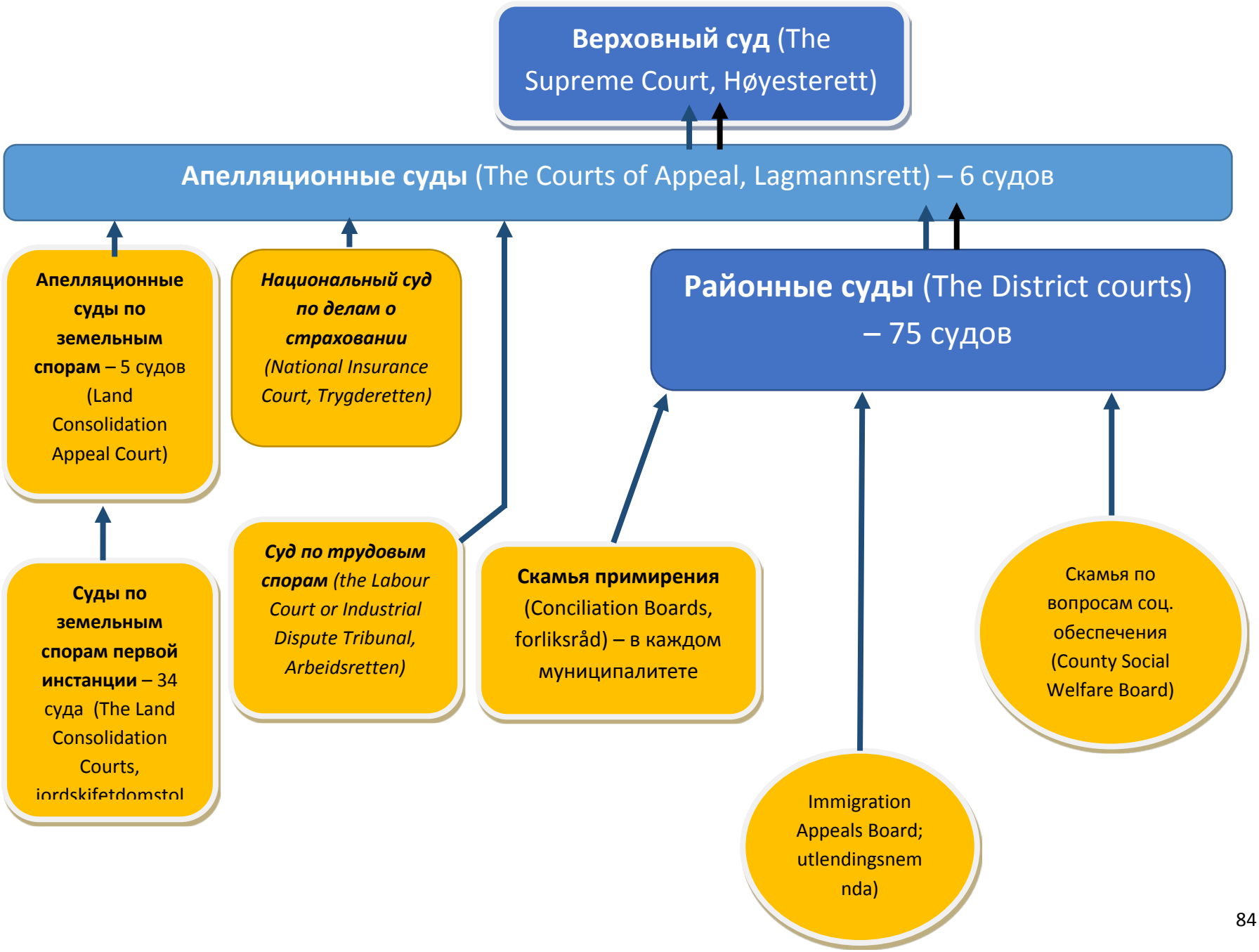
СУДЕБНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



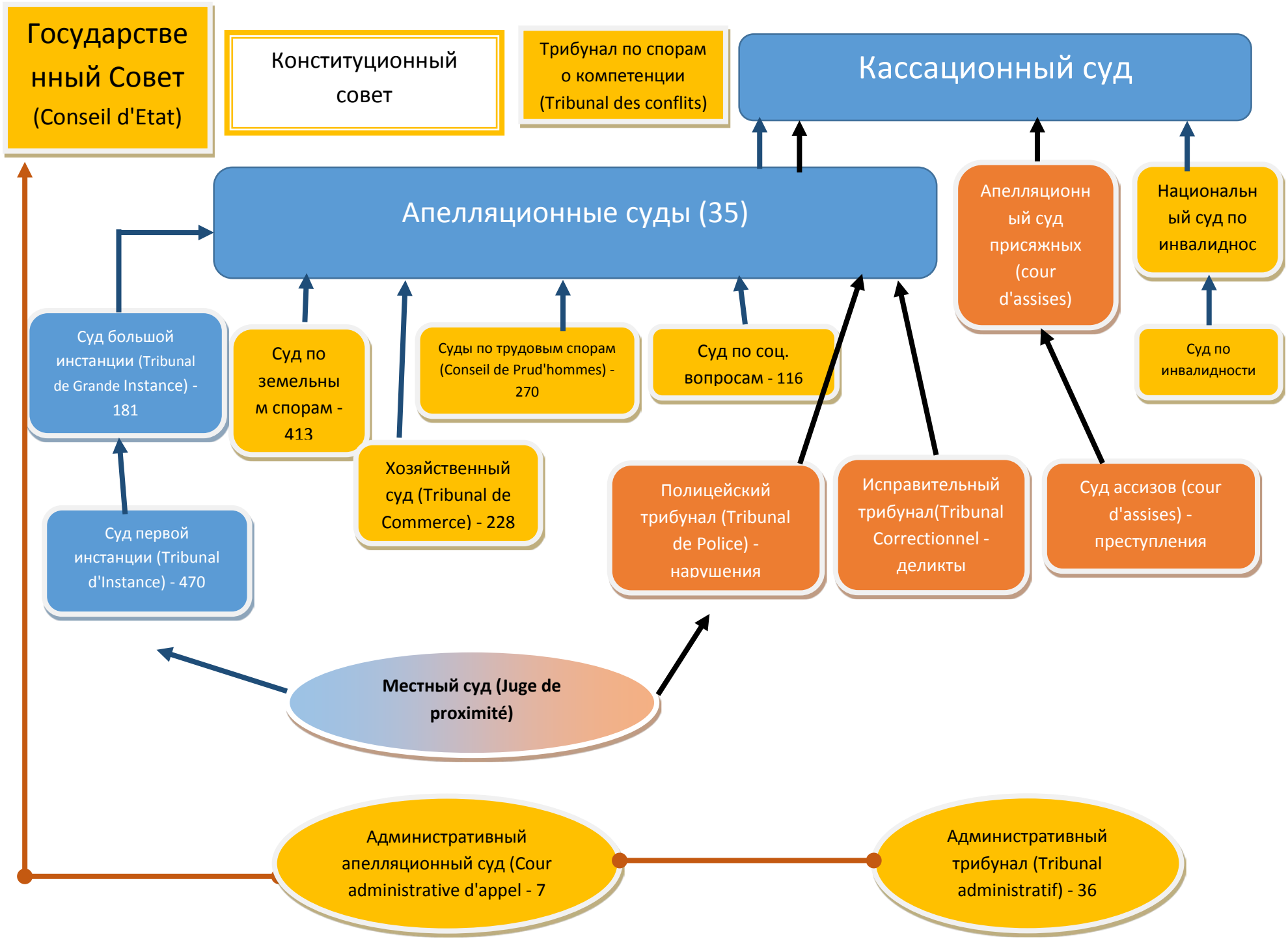
СУДЕБНАЯ СИСТЕМА ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ



СУДЕБНАЯ СИСТЕМА КОРОЛЕВСТВА НОРВЕГИЯ



СУДЕБНАЯ СИСТЕМА ФРАНЦУЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ



Необходимо заранее оговорить, что выделенные факторы неравнозначны по своему значению, могут действовать одновременно, дополнять друг друга либо даже конкурировать друг с другом[115].

Первый фактор. Изменения в социальных отношениях; их интенсивность; значение урегулирования конфликтов в социальных отношениях для развития общества.

Юрисдикции и специализированные компетенции создаются для *достижения функционального соответствия судов и социальных отношений в обществе, путем разделения юрисдикций (специализации) судебных органов. Это позволяет учитывать особенности правоотношений в конкретных сферах (взаимоотношение граждан и государственных органов, преступления несовершеннолетних и т.д.)[116] и состава участников спора.*

Так ювенальные суды возникают на фоне роста числа беспризорных детей, совершаемых ими преступлений в конце XIX начале XX веков, вызванного промышленной революцией и урбанизацией, массовым оттоком жителей из деревень в города. Налоговые суды возникли в ситуации роста количества споров граждан и их объединений с государством, вызванного увеличением количества субъектов, занимающихся предпринимательской деятельностью. Аналогичным образом можно объяснить и возникновение экономической, административной и трудовой юрисдикций.

Возвращаясь к причинам возникновения ювенальной юстиции, можно привести статистику тех лет. Так в Пруссии число осужденных в возрасте от 12

[115] Краткое выделение подобных факторов предложено в монографии 2012 года «Правосудие в современном мире», под редакцией В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. Правосудие в современном мире: монография / В.И. Анишина, В.Ю. Артемов, А.К. Большова и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, Инфра-М, 2012. 704 с.

[116] При этом сам процесс выделения «сфер социальных отношений», под которые и создаются специализированные суды – также является важным для исследования вопросом.

до 18 лет за период с 1882 по 1899 года увеличилось в 1,5 раза (до 46 тыс.); во Франции с 1838 по 1888 год число преступников моложе 16 лет увеличилось на 140%, в возрасте от 16 до 21 – на 247%; в Соединенных Штатах число юных преступников с 1889 по 1897 увеличилось на 25%, в Российской империи в период с 1874 по 1894 года соответствующее количество выросло на 18%.[117] В царской России в 1910 году, когда был учрежден первый ювенальный суд, насчитывалось около 2,5 млн. нищих и беспризорных детей.[118]

Как мы отмечали, в мире начала 20 века причинами детской преступности были беспризорность, недостаток воспитания и родительского внимания, влияние социальной среды; и это касалось и касается не только России, но и других стран.

Так в Австрии 1897 года 11% детей, направленных в исправительные приюты были сиротами, а 45% воспитывались в неполных семьях. У 2/3 детей родители занимались тяжелой работой, которая не позволяла им уделять достаточное внимание воспитанию (при этом в 62% случаев дети направлялись в приюты по настоянию самих родителей или законных представителей и только в 38% - на основании судебного решения). Из 979 детей, представших перед Берлинским детским судом в 1908 году 1/3 была сиротами или воспитывалась в неполных семьях. В связи с этим государственные институты – в том числе суды - взяли на себя также функции «воспитателя» для несовершеннолетних правонарушителей.

Конфликты в определенной сфере общественных отношений могут разрешаться с помощью одного специализированного суда - например, суд по интеллектуальным правам (СИП) работает в довольно специфической сфере правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности. Эта сфера в России отличается сравнительно небольшим количеством конфликтов – за

[117] Тарасова Е.П. Детский Суд заграницей и в России, Москва 1912 г. Типография русского товарищества С. 8

[118] По данным Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Московской области (http://kdn.mosreg.ru/history/).

первое полугодие 2014 в этом суде рассмотрено 323 дела.[119] Другие сферы общественных отношений нуждаются в целой специализированной *подсистеме судов*. Например – военные суды; статистика их работы иная – за тот же период военным судами рассмотрено 2766 уголовных, 24 155 гражданских дел, 5 892 дел об административных правонарушениях.[120] При этом и в том, и в другом случае мы наблюдаем специализацию судебных компетенций.

Таким образом, интенсивность правоотношений в конкретной сфере (количество дел, поступающих в суды) не всегда влияет на наличие или отсутствие отдельной юрисдикции или специализированной компетенции. Можно также отметить, что, например, в России вплоть до конца 90-х годов 20 века судебный порядок разрешения споров граждан и публичных органов фактически не был предусмотрен. После появления возможности обжаловать решения и действия органов власти количество подобных споров выросло до сотен тысяч в год, однако это не повлекло формирования отдельной административной судебной юрисдикции.

Второй фактор. Условия формирования государственно-правовой системы. Ход конституционного процесса и выстраивающийся баланс взаимоотношений между ветвями власти. Достигнутый уровень гарантий прав и свобод человека в государстве.

Если пронаблюдать исторический ход образования судебных юрисдикций, то можно обнаружить, что в некоторых странах образование новых видов юрисдикции связано с определенными историческими периодами. Так в ФРГ все существующие в настоящее время юрисдикции возникли в период с 1950 по 1961 год (если же рассматривать появление только высших судов юрисдикций –

[119] это выражается в статистике работы суда – с 03.07.2013 по 31.12.2013 года в Суд поступило 454 заявлений; было рассмотрено 146 дел. За первое полугодие 2014 года суд по интеллектуальным правам рассмотрел 323 дела.

[120] Судебный департамет Росийской Федерации Основные статистические показатели деятельности судов общей юрисдикции за 6 месяцев 2014 г. http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2588

то вообще по 1954 год).

В ФРГ каждое направление специализации юрисдикций имеет свой высший суд (Федеральный социальный суд, Федеральный трудовой суд, Федеральный административный суд) и систему инстанций. При этом отсутствует какой – либо отдельный, высший орган для всех судов – его функции осуществляет Совместный сенат высших судебных палат Федерации (Gemeinsamer Senat der obersten Gerichtshöfe des Bundes). Соответственно, для каждой ветви предусмотрен свой процессуальный порядок рассмотрения дел. Фактически все виды юрисдикций возникли в ходе сжатого в историческом периоде конституционного процесса, который длился чуть более 10 лет – с момента принятия Основного закона ФРГ 1949 года.

В России аналогичным образом институциональная основа новых видов судебных юрисдикций и компетенций в основном оформилась в сжатый исторический период становления конституционных основ государства (примерно с 1989 по 1993-95 год). В 1991 году образован Конституционный Суд РСФСР (высший орган конституционного контроля – для проверки конституционности актов),[121] в том же году появились арбитражные суды (для разрешения экономических споров),[122] в 1992 году военные трибуналы были преобразованы в военные суды[123] (дела военнослужащих и военной службы). В Конституции 1993 года нашли отражение и закрепление три самостоятельных высших органа судебной власти: Конституционный, Верховный и Высший арбитражный суды. Одновременно было решено отказаться и от идеи единого высшего суда, который объединял бы в себе все юрисдикции, и от идеи Высшего судебного присутствия, которое явилось бы «надстройкой» над этими

[121] Закон РСФСР от 12 июля 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР»; Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О конституционном Суде Российской Федерации».
[122] Закон РСФСР от 4 июля 1991 г. N 1543-1 "Об арбитражном суде"; Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. N 1-ФКЗ "Об арбитражных судах в Российской Федерации".
[123] Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13 января 1992 г. № 2182-1; Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации».

юрисдикциями. С 1997 года в субъектах образовывались конституционные (уставные) суды[124] (конституционный контроль - проверка соответствия актов субъектов конституции/уставу).

В России институциональная судебная специализация в период между двумя историческими процессами формирования системы органов власти (с 1918 по 1925 и с 1989 по 1993) не развивалась - как между этими периодами, так и после 1993 года новые судебные юрисдикции фактически не возникали. О похожем процессе можно говорить и в отношении ФРГ.

Таким образом, можно предложить вывод о том, что изменения в социальных отношениях постепенно накапливаются в обществе, однако приводят к институциональным преобразованиям и проявляются в наибольшей мере лишь на начальном этапе нового конституционного процесса. При этом ход конституционного процесса определяется уровнем развития общественных отношений, соответственно, появляющиеся в его ходе судебные юрисдикции оформляют новый уровень развития этих отношений. Начавшийся конституционный процесс нередко выступает определяющим фактором и катализатором институционализации новых судебных юрисдикций, он, как правило, переживает сжатый во времени период интенсивных преобразований, когда выстраивается государственно-правовая система – именно, в это время закрепляются, появляются новые юрисдикции (либо предшествующие им институты). Однако далее государственная система стабилизируется, и сложившийся в итоге механизм предполагает относительно длительное существование - добиться создания новых юрисдикций, первоначально не зафиксированных в конституционном тексте, становится намного труднее. возникает риск незавершения начавшихся преобразований.

[124] Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»

Третий фактор. Эффект накопления; институциональные предпосылки; кризис юстиции

Исследование факторов, влияющих на возникновение новых юрисдикций, в частности, на примерах из истории России и ФРГ, показывает, что у каждой из возникших в результате конституционной реформы судебных юрисдикций имелись свои предпосылки в виде ранее сложившихся в сфере рассмотрения соответствующих социально-правовых конфликтов судебных (квазисудебных) институтов, еще не выделившихся и не институционализировавшихся в виде отдельных юрисдикций.

Социальной юстиции в Германии предшествовал Имперский суд по вопросам обеспечения (1922 год); Финансовой юстиции предшествовали налоговые суды ряда земель (1848-49 года), финансовые суды Империи (1921) и Имперский финансовый суд (1918 год); Трудовой юстиции - Имперский трудовой суд (1926 год), Административной юстиции – административные суды ряда земель и княжеств (1863-1878 годы), Административный суд (1941 год). В России современным арбитражным судам предшествовали коммерческие суды (1832 год), арбитражные комиссии (1922 год), Государственный арбитраж (1931 год); Конституционному Суду РФ (1991-93 год) предшествовали Комитет конституционного надзора СССР (1988-89 год), Конституционный Суд РСФСР (1991 год), военным судам (1992 год) предшествовали военные трибуналы.

Таким образом, оформившееся в ходе конституционной реформы судебные юрисдикции и специализации имели свои предпосылки и предшествующие институты, возникавшие задолго до конституционной реформы, в ряде случаев они окончательно оформлялись в ходе определенного *кризиса юстиции*.

В России в 1991 году была утверждена Концепция судебной реформы в РСФСР, в главах I и II которой («Кризис юстиции» и «Проблемы юстиции) ее авторы (Б.А. Золотухин, С.Е. Вицин, А.М. Ларин, И.Б. Михайловская, Т.Г. Морщакова, Р.В. Назаров, С.А. Пашин, И.Л. Петрухин, Ю.И. Стецовский)

отмечали такие проблемы судебной системы, как идеализация правосудия, зависимое положение судей, нормативистское правопонимание, и одним из способов решения этих проблем называли «децентрализацию правосудия» путем его специализации. Это отражало проявление общественного недоверия и недовольства по отношению к судебной системе , которая переставала соответствовать общественному запросу.

Например, отмечалось, что замена системы государственного арбитража арбитражными судами предопределялась новыми экономическими условиями перехода к рыночным отношениям, существованием и признанием необходимости равной защиты разных форм собственности. Разрешение споров между равными субъектами хозяйствования прежними способами и методами, которые применялись в условиях плановой системы экономики, стало невозможно.[125]

Показательны аналогичные ситуации в других странах. Например, в Бельгии в 1970-1980 г.г. шел активный процесс федерализации – соответственно, возникали новые виды споров между федеральным законодателем и законодательными органами регионов (субъектов федерации). Действующая судебная система не могла справиться с этой задачей, для чего в ходе конституционной реформы в 1980 году был создан Арбитражный суд. В 1988 году стала очевидной необходимость концентрации в указанном органе абстрактного нормоконтроля, в связи с чем, компетенция суда распространилась и на вопросы соблюдения ряда прав и свобод граждан, в 2007 году - в результате политического кризиса и пересмотра Конституции - суд официально был провозглашен Конституционным Судом.

Действующая в настоящее время во Французской судебной системе отдельная административная юстиция, высшим органом которой является Государственный совет, берет свое начало еще с 1799 года, когда были

[125] Сайт арбитражного суда Тамбовской области http://www.tambov.arbitr.ru/about/istorija_sozdanija

учреждены советы префектур и Государственный совет[126], который консультировал Правительство, готовил проекты законов и рассматривал жалобы граждан на действия административных органов.

История развития юрисдикций в ФРГ и в РФ показывает, что для каждой отдельной юрисдикции в конституционном тексте был предусмотрен соответствующий высший судебный орган, этим, в частности, в дальнейшем обуславливалось выстраивание (развитие) и остальной системы судов определенной юрисдикции. Административная же юстиция в России, не имела институциональных предпосылок. Кроме конституционного регулирования права на судебное обжалование в Конституции СССР 1977 г. и принятых через десятилетие законов СССР 1987 и 89 годов[127] не существовало никакой нормативной и, тем более, институциональной базы, которая могла бы далее стать прообразом Высшего административного суда, отдельных административных судов. Соответственно, конституционный текст, учредивший судебную власть в РФ, не предусматривал высшего органа административной юстиции, и административная юрисдикция не была создана ни во время активного этапа конституционной реформы, ни впоследствии.

Факторы, связанные с условиями формирования государственно-правовой системы, безусловно, имеют значение при рассмотрении вопросов об образовании новых видов судебной юрисдикции и реформировании судебной системы России в настоящее время.

[126] Боботов С.В. Правосудие во Франции: учебное пособие. ИГиП РАН.- М.: ИЧП ЕАВ, 1994.- 180 с.

[127] В 1987 году был принят Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан», а в 1989 году принят Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан».

Четвертый фактор. Территориальное и политическое устройство государства

Отмечается, что роль суда в федерации отличается от его роли в унитарном государстве и сложностью, и своеобразием. В этой связи тип судебной системы и характер судопроизводства в федерации в значительной' степени предопределен не только местом и ролью суда в государственном управлении вообще, но и балансом внутри структур государственной власти в конкретной федерации.[128] А. Жалинский и А. Рерихт отмечают, что соотношение полномочий центра и регионов в организации судопроизводства в государстве отражает историю страны[129], и, в частности многообразие политического баланса между центральной и местной властью (субъектами, республиками, штатами, регионами и пр.).

Влияние особенностей политического устройство на институциональную специализацию ярче всего иллюстрирует судебная система Соединенных Штатов. В США судебные системы штатов существуют независимо от федеральных судов и включают местные суды первой инстанции (local trial courts), апелляционные суды (state appeals courts) и Верховный Суд штата; на уровне штатов также существует специализация юрисдикций (например, семейные суды, суды по делам несовершеннолетних, суды по делам о завещаниях и наследстве).

Судебные системы в разных странах допускают институциональную специализацию и на федеральном уровне, и на уровне субъектов федерации. Например, в Российской Федерации в ряде субъектов существуют суды конституционной юрисдикции. Однако конституционные юрисдикции этих судов отличны от конституционной юрисдикции Федерального конституционного суда. Это опять же обусловлено в РФ пределами

[128] Калина В.Ф. Развитие идей федерализма и его теоретических моделей в истории человечества//Социально-гуманитарные знания, 1999, №1 - с.210-225

[129] Жалинский А.Э. Рерихт А. Введение в немецкое право. — М: Спарк, 2001. — С. 210.

конституционной автономии субъектов федерации и предоставленном им федеральными законами праве формировать свою судебную юрисдикцию по ряду вопросов. Примеры национальных судов в РСФСР в 20-30-е годы 20 века также были обусловлены именно вопросами автономии территорий и национальных групп.

Пятый фактор. Особенности экономического развития государства и его география

Важную роль в специализации юрисдикций может играть специфика экономического развития стран, их географического положения, протяженности территории и пр.

Примером этого могут служить норвежские суды по земельным спорам; они рассматривают споры, возникающие из применения Акта о консолидации земель (споры о границах земельных участков, правах собственности на землю и пр.) – фактически любые споры о земле в Норвегии. У этой системы судов две инстанции (34 суда первой инстанции в и 5 апелляционных судов). Существование подобных судов в Норвегии обусловлено, как уже говорилось, ценностью земельных ресурсов. Особенности экономического развития разных стран приводят к существованию и других отраслевых судебных компетенций. Например, в Китае действуют специализированные суды лесного хозяйства, суды железнодорожного транспорта, морские суды. К их подсудности относятся гражданские дела, связанные с железнодорожным транспортом, дела о преступлениях, совершенных на железнодорожном транспорте, гражданские и уголовные дела с участием работников железнодорожных служб, а также экономические споры, затрагивающие Министерство железнодорожного транспорта КНР.[130] При этом суды железнодорожного транспорта – это

[130] Разъяснение Верховного суда КНР «О пределах подсудности дел судам железнодорожного транспорта». Объявление Верховного народного суда КНР № 10-2012. Некоторые положения Верховного суда «О пределах

двухзвенная система (суды при отделениях железных дорог и при управлениях железных дорог). Внутри железнодорожных судов действуют коллегии по гражданским, уголовным и экономическим делам. Для специализированных железнодорожных судов вышестоящими являются народные суды высшей ступени (суды общей юрисдикции, действующие на уровне провинции, автономного района, города центрального подчинения).[131]

В СССР также работали специализированные линейные суды на железнодорожном транспорте.

Шестой фактор. Общественные ожидания. Символизм.

Поскольку институциональная специализация - это организационный прием, он может быть использован как элемент политического управления, и в некоторых случаях специализация является искусственной.

Соединенные Штаты дают интересный пример демонстрации специфической судебной специализации в виде суда по апелляциям ветеранов в США, который является органом, производным от американского министерства по делам ветеранов (United States Department of Veterans Affairs).

Подчеркнутый особый статус военнослужащего в США, особое отношение к правам ветеранов отражаются в том, что среди специализированных судебных институтов имеется сразу три суда, разрешающих конфликты в этой сфере (Апелляционный суд по делам вооруженных сил, Апелляционный суд по делам

подсудности дел судам железнодорожного транспорта» приняты 2 июля 2012 г. На 1551-м заседании судебного комитета Верховного народного суда КНР, опубликованы и применяются с 1 августа 2012 г.
http://cnlegal.ru/civil_criminal_administrative_procedure/supreme_court_guidance_railway_transport_courts_jurisdiction/
http://pavel.bazhanov.pro/files/China_SPC_Railway_Courts_Jurisdiction_2012_Russian_translation.pdf
http://cnlegal.ru/civil_criminal_administrative_procedure/supreme_court_guidance_railway_transport_courts_jurisdiction/http://cnlegal.ru/civil_criminal_administrative_procedure/supreme_court_guidance_railway_transport_courts_jurisdiction/

[131] примечательно, что подсудность дел для железнодорожных судов может определяться по месту ближайшей остановки поезда или по пункту назначения. При этом пределы подсудности судам железнодорожного транспорта, определенные народными судами высшей ступени, подлежат утверждению Верховным судом КНР.

ветеранов, Суд по пересмотру решений Военной комиссии) - это почти половина из функционирующих в Соединенных Штатах семи специализированных федеральных судов.

Подобная форма институциональной специализации, исходя из ее значения, с точки зрения общественного мнения, является, в том числе, внутриполитическим имиджевым судебным институтом.

Значение общественных ожиданий и символизм при возникновении судебных юрисдикций проявляется и в России, и в других странах. Провозглашение прав и свобод человека как высшей ценности, указание на высшую юридическую силу Конституции привели к формированию российской конституционной юстиции – символа перемен и гарантии невозврата к тоталитарным порядкам. Так в декабре 1993 года на заседании Научно-консультативного совета при КС РФ это подчёркивалось в таких характеристиках: «Конституционный Суд воспринимается общественным сознанием как одно из *проявлений демократии*, отхода от тоталитаризма, *свидетельство того, что государство подчиняется закону*».[132]

Тут можно отметить значение специализированной юстиции как *олицетворения принципиальных изменений государственной политики*. Когда отношения в обществе меняются, судебная система реагирует на это образованием новых юрисдикций, которые предметом своей работы имеют именно новые общественные отношения – это, как уже подчеркивалось, и *символ нового правопорядка*, *и гарантия от контрреформ*.

В этом смысле создание специализированных юрисдикций еще один *способ закрепления прав и свобод в общественном правопонимании,* наряду с их провозглашением в тексте закона – причем способ сравнительно более надежный. Наличие отдельного правоприменительного института, порядок

[132] Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). Москва, Wolters Kluwer, 2009. Том 4: 1993 год. Книга третья (июль-декабрь 1993 года) С.806

формирования и процедуры рассмотрения конфликтов в котором выстроены с точки зрения защиты прав и свобод в конкретной сфере отношений, оказывает на эту сферу не меньшее регулирующее воздействие, чем нормы закона, ее непосредственно предусматривающие.

Обобщая выделенные факторы, следует отметить, что форма институциональной специализации весьма разнообразна и зависит от особенностей государства, однако действие вышеперечисленных факторов в ряде случаев объективно. Следовательно, проанализировав их влияние на судебную специализацию в российских условиях мы можем понять причины имеющейся в настоящее время институциональной судебной специализации, а также спрогнозировать варианты развития судебной системы в перспективе, сделать выводы об оптимальных механизмах реформирования и формах специализации судебной деятельности, на которые можно делать акцент с учетом сложившейся ситуации и специфики развития отечественной судебной системы.

Далее это демонстрируется в работе при рассмотрении таких элементов потенциальной и отчасти реализуемой в российской судебной системе специализации как административная юрисдикция и специализированная ювенальная компетенция судов общей юрисдикции.

Глава II. Перспективы административной юрисдикции в России

§1. Исторические аспекты развития административной юрисдикции в России

25 февраля 2015 года Совет Федерации одобрил проект Кодекса административного судопроизводства и законы, связанные с введением его в действие. Большинство положений нового процессуального кодекса вступет в силу с 15 сентября 2015 года. Принятие указанного документа подытожило собой многолетнее обсуждение необходимости создания отдельных административных судов – административная юстиция в Российской Федерации в ближайшие годы создаваться не будет.

Под *административной юстицией* в работе понимается *система органов (судебных, административных-квазисудебных органов или их сочетание) и процедур, осуществляемых судами и органами управления, по рассмотрению и разрешению административных дел в рамках административного судопроизводства и административного производства.* [133]

Административное судопроизводство – рассмотрение административных дел в судах по нормам административно-процессуального права, связанное с правовой оценкой судом актов и действий органов публичной власти и должностных лиц. В связи с таким нормативным регулированием и исходя из особенностей административно–правовых споров, следует признать, что они рассматриваются в различных процессуальных формах, для их существования характерно наличие различных процессуальных норм, отличающихся от

[133] При этом стоит отметить, что не все авторы включают административное производство в понятие административной юстиции, так В. Кряжков и Ю. Старилов определяют административную юстицию как институт именно судебного контроля за действиями и решениями исполнительной власти. Кряжков В., Старилов Ю. Административные суды: какими им быть // Российская юстиция 2001 г., № 1
И.Панова полагает, что административная юстиция является деятельностью как судебных так и административных органов по защите прав граждан (рассмотрение жалоб на органы публичной власти), в то время как административное судопроизводство отличается от административной юстиции, поскольку суд выступает уже как орган, привлекающий к ответственности, применяющий меры административного принуждения, но не защиты.

процедур (внесудебных и квазисудебных), имеющих место в административных органах, которые можно определить, как *административное производство*.

Исходя из систематизации, приведенной в первой главе, укажем, что административная юрисдикция – то есть специальная компетенция судов, обеспечивающая рассмотрение и разрешение административных дел, может быть выделена по смешанному критерию предмета правоотношений и субъектного состава правоотношений. Спор возникает в связи с несогласием граждан и организаций с актами и действиями органов публичной власти и должностных лиц – соответственно стороной в деле всегда выступает орган власти.[134]

Если одним из участников является публичный орган и спор возникает из отношений, связанных с реализацией его управленческих функций (государство воздействует на поведение граждан и организаций с помощью правовых предписаний, либо возникает ситуация спора о компетенции различных публичных органов, либо гражданин обращается, чтобы понудить публичные органы к осуществлению предусмотренных законом действий), значит это - спор из публичных правоотношений (административный спор).

Обжалование в суд необоснованных действий и решений является необходимой составной частью права граждан на судебную защиту при ущемлении законных интересов, особенно в случаях, когда способ реализации интересов точно не устанавливается правовыми актами, и требуется правовой анализ для определения их содержания и пределов.[135]

Таким образом, определяющей особенностью административного спора является отсутствие равенства субъектов правоотношений, один из которых наделен властными функциями; в этом заключается та особенная черта

[134] Либо же организация, наделенная в установленном порядке публичными полномочиями

[135] Морщакова Т.Г. Судебная реформа (сборник докладов) Академия наук СССР Институт научной информации по общественным наукам, Москва, 1990 г. С 92

правоотношений, которая является причиной выделения отдельной юрисдикции и ее особых процедур.

Такие процедуры в различных странах развиваются как внутри отдельной специализированной юрисдикции (т.е. системы административных судов во главе с высшим судом, либо включенной в состав системы общей юрисдикции), так и при функциональной специализации в пределах специализированных коллегий общих судов.

Среди рассмотренных факторов специализации в формировании административной юстиции особую роль играют изменение общественных отношений и значение эффективного урегулирования административных споров для общественного развития; интенсивность общественных отношений, выражающаяся, в том числе, в количестве дел, попадающих в суды; уровень гарантий прав и свобод в государстве, а также условия, в которых формировалась государственная система.

Исследование этих проблем требует, прежде всего, анализа исторических аспектов создания судов административной юрисдикции в России.

Исследователи отмечают, что исторические условия развития России не создавали необходимых предпосылок для формирования специализированных административных судов, поскольку российский суд не был отделен от администрации.[136]

В начале XX века юрист, барон Сергей Александрович Корф, описывая почти столетние неудачи в попытках учреждения надзора за деятельностью административных органов, в том числе путем создания административных судов, отмечал, что почти все официальные проекты по проведению реформы от 1801 по 1908 г. (то есть записки Державина, Кочубея, Сперанского, документы Милютинской комиссии, Кахановской комиссии, записка Тимашева, записки комиссии Плеве, комиссии Столыпина) содержали подробную критику

[136] Корякин Е.А. Административные суды в Российской Федерации // Российский судья. 2009. N 12. С. 33 - 35

существовавших прежде порядков, но сами реализованы не были.[137] Автор также указывает, что административная юстиция исторически зарождалась среди функций власти надзора – у различных органов появлялись отдельные и разрозненные судебно-административные функции, потом эти функции объединялись и систематизировались, постепенно выделяясь в отдельный от власти надзора институт, при этом из института защиты государственного правопорядка юстиция последовательно превратилась в институт обеспечения субъективных публичных прав гражданина.

Из дореволюционного периода полезно рассмотреть опыт Правительствующего Сената. В XVIII веке ключевое значение в рассмотрении жалоб на действия властей приобрел его первый департамент.[138] Корф пишет, что административная юстиция сама вкралась в компетенцию Сената вместе с формулировками о допущении жалоб частных лиц на действия подчиненных Сенату мест (а Сенату в принципе была подчинена вся администрация Империи).[139] Однако из-за широкой и не всегда разграниченной компетенции Сенат был перегружен делами, в течение всего XIX века надзор Сената за администрацией не только не развивался, но скорее ослабевал, в чем сказывался недостаток его политического авторитета.

Таким образом, из истории работы Правительсвующего Сената можно вынести два урока: 1) орган, рассматривающий конфликты граждан и административных органов не должен быть перегружен поступающим количеством дел, чтобы иметь возможность осуществлять полноценный и результативный контроль; 2) органы, осуществляющие контроль за деятельностью администрации, за содержанием ее нормативных актов для

[137] Корф С.А. Административная юстиция в России. Книга первая. (Классика российского права, проект «Консультант Плюс» http://civil.consultant.ru/reprint/books), С. 455

[138] Корчагин А.Ю., Административная юстиция в России: историко-правовой дискурс, "Российская юстиция", 2012, N 12,

[139] Институт «вырос сам собой из естественной потребности ограждения прав граждан от злоупотреблений и превышения власти администрации» Корф С.А. Администртативная юстиция в России. Книга первая. (Классика российского права – проект компании «Консультант Плюс» http://civil.consultant.ru/reprint/books) с. 167

своей действенности и эффективности должны обладать достаточным политическим авторитетом, чтобы не повторять судьбу императорской прокуратуры и Правительствующего сената.

Целой вехой в истории Российского государства стали судебная и земская реформы Александра II, по всей Империи появилась сеть смешанных[140] губернских присутствий – их можно назвать прообразом административных судов на местах, однако компетенция их была довольно узкой.[141] Далее следует целый пакет незавершенных и неудавшихся проектов по созданию административных судов: проект Кахановской комиссии (1881-1885 г.)[142], работа Особого совещания по административной юстиции (создано после первой революции в 1905 году), Комиссии Плеве и др.

Следует выделить записку П.И. Столыпина «О преобразовании учреждений губернского управления» (проект Министерства внутренних дел).[143] Этот проект в своей основе имел два важных вывода: 1) органы административной юстиции должны быть максимально доступны населению; 2) институты административной юстиции должны обладать возможностью привлечения широкого круга представителей различных общественных групп, государственных институтов, а также специалистов по административной деятельности.

---

[140] «Смешанными» присутствия назывались, поскольку в их состав входили и представители официальной власти, и представители общественности. В губерниях создавалось до 10-14 присутствий. В судебном порядке по общим правилам гражданского судопроизводства в особых присутствиях окружных судов и судебных палат рассматривались только дела о вреде и убытках, причиненных нерадением, неосмотрительностью и медленность должностных лиц.

[141] Гогель С.К. Губернские присутствия смешанного состава как органы административной юстиции на местах // Вестник права. 1906. Кн. 4. С. 393 - 466.

[142] В основе работы комиссии была идея, что «вернейшим способом ограждения частных интересов от неправильных и незаконных действий и распоряжений должностных лиц …. почитается предоставление потерпевшим права жалобы непосредственно суду, как установлению независимому от администрации и, по существу своему, призванному к восстановлению нарушенных прав вообще».

[143] В записке предлагалось создание коллегиальных административно-судебных учреждений, включающих представителей администрации (губернатор – председатель присутствия, управляющий казенной палатой, прокурорский работник и пр.), «общественного элемента» (дворянства, земства и т.д.) и представителей специальных знаний в отраслям управления (следует отметить, что прокурор в зависимости от обстоятельств, выступал или в качестве члена присутствия, принимающего решение, или в качестве эксперта, дающего заключение) – своего рода экспертов в административном деле.
Крыжановский С.Е. Воспоминания. Берлин, 1928. С.137.

Причины структурных искажений в моделях административной юстиции, незавершенности и противоречивости предлагаемых шагов, сводятся к выводу, что административная юстиция была для Российской Империи непростым вопросом. Современники отмечали «посеявшийся в умах реформаторов непонятный страх перед мало-мальски важной реформой», вызывавший ощущение что, «лишь стоило дотронуться до основ административного строя, все равно с какой стороны, все здание могло рухнуть»,[144] и действительно до падения самодержавия работу по созданию обособленной административной юстиции развернуть так и не удалось.

Временным правительством в 1917 году было принято решение по введению должностей административных судей в окружных судах. Весной того же года было утверждено Положение о судах по административным делам (от 30 мая 1917 г.) – единственная до настоящего времени попытка создания отдельных специализированных административных судов, завершившаяся принятием соответствующего акта. В этом акте впервые была реализована идея полноценной судебно-исковой защиты публичных интересов граждан.[145]

В советский период вопрос о судебном рассмотрении жалоб граждан на действия должностных лиц и органов на первом плане не стоял. В апреле 1919 декрет ВЦИК ввел государственный контроль за приемом и прохождением жалоб от населения на работу государственного аппарата, через год было создано Бюро жалоб, которое принимало жалобы и осуществляло административный надзор за деятельностью управленцев. В 1921 году в РСФСР был подготовлен проект декрета об административной юстиции и обсуждался проект административного кодекса, однако движение в этом направлении остановилось.

[144] Корф С.А. Администртативная юстиция в России. Книга первая. (Классика российского права – проект компании «Консультант Плюс» http://civil.consultant.ru/reprint/books) стр. 424
[145] Кулишер А. Административный суд в России // Право. 1917. N 29 - 30.

Право граждан обжаловать в суд действия государственных органов и должностных лиц было на конституционном уровне закреплено только в Конституции СССР 1977 года (ст. 58), при этом, как отмечают исследователи, по сложившейся правовой традиции указанные конституционные положения не признавались действующими непосредственно.[146]

В 1987 году был принят Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан». Отмечается, что уже после первого года применения нового закона стала очевидна невозможность эффективного рассмотрения судами конфликтов граждан и органов управления ввиду сильной ограниченности судебной компетенции.[147]

В 1989 году принят Закон СССР «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан». Хотя этим законом и допускалась возможность обжалования действий коллегиальных органов, по-прежнему существовали изъятия из компетенции судов и ограничения в пользу административного порядка, была невозможна подача жалоб в защиту нарушенных общих интересов, не предусматривалась возможность обжалования довольно распространенного бездействия административных органов и должностных лиц.

Концепция судебной реформы 1991 года предполагала создание административной юстиции и соответствующих специализированных судов. В Конституции РФ 1993 года административное судопроизводство было

[146] Морщакова Т.Г. Судебная реформа (сборник докладов) Академия наук СССР Институт научной информации по общественным наукам, Москва, 1990 г. С. 89

[147] Граждане могли обжаловать в суде только единоличные действия должностных лиц, к тому же если вопрос не был отнесен к административному порядку рассмотрения, а к такому порядку относились, например, споры по вопросам социального обеспечения, патентного (изобретательского) права, индивидуальной трудовой деятельности и иные вопросы, касающиеся социально-экономических прав. Не подлежали судебному обжалованию решения исполнительных комитетов по жилищным вопросам, результаты профессиональной аттестации и другие коллегиальные решения. Морщакова Т.Г. Судебная реформа (сборник докладов) Академия наук СССР. Институт научной информации по общественным наукам, Москва, 1990 г. С 89

выделено в качестве самостоятельной формы осуществления правосудия, наряду с конституционным, гражданским и уголовным (ч. 2 ст. 118). Было провозглашено, что решения и действия (бездействие) административных органов могут быть обжалованы в суд.[148]

Обозначились два направления развития, о которых еще в 70-е годы прошлого века писал Д.М. Чечот, а в начале 90-х В.В. Бойцова и В.Я. Бойцов: 1. Создание отдельной системы административных судов. 2. Рассмотрение административных споров в рамках имеющихся юрисдикций (в современных условиях - общей и арбитражной). В результате рассмотрение судами административных споров было положено на уже имеющийся формат гражданского судопроизводства и разделено между системами общих и арбитражных судов[149]; административное судопроизводство не обрело ни самостоятельной институциональной структуры, ни отдельной кодификации своей процессуальной формы. Вариант разделения между общей и арбитражной юрисдикцией рассмотрения административных споров реализовался в законе и судебной практике в устоявшихся формах разрешения административных дел в арбитражных и общих судах по правилам искового производства с особенностями, предусмотренными соответствующими процессуальными кодексами.

Неудачная попытка подготовки Административно-процессуального кодекса была предпринята в 1996 году.[150] В 1998 году Конституционный Суд в своей позиции указал, что не исключает права законодателя предусмотреть осуществление судами общей юрисдикции и арбитражными судами в регламентированной процедуре административного судопроизводства

[148] «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) ст. 46 п. 2

[149] Законодатель выделил специальные административные судопроизводства как в судах общей юрисдикции, так и в арбитражных судах. Гулягин А.Ю. В обоснование необходимости создания административной юстиции // Российская юстиция, 2013 г., № 4, С. 4

[150] и 6 июня 1996 года Президент России подписал указ № 810 «О мерах по укреплению дисциплины в системе государственной службы», которым было дано поручение Правительству завершить работу по подготовке проектов Административного и Административно-процессуального кодексов в 1996 году

полномочий по проверке в порядке абстрактного нормоконтроля нормативных актов.[151] В 2000 году, в рамках начавшейся административной реформы, вновь прозвучала мысль о необходимости введения отдельной административной юстиции, Верховный Суд внес в Государственную Думу проект федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации». Проект был принят в первом чтении, далее процесс остановился; законопроект был снят с рассмотрения в 2013 году.[152] В 2002 году были приняты новый (третий по счету) Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и новый Гражданский процессуальный кодекс, содержащие специальные главы о рассмотрении дел, вытекающих из публичных правоотношений. В том же году началась разработка Верховным Судом проекта кодекса административного судопроизводства. В 2004 году КС РФ указал, что дела, возникающие из публичных правоотношений, являются по своей природе не гражданско-правовыми, а административными делами, а также признал необходимым приведение Федеральным Собранием правового регулирования судебной проверки нормативных правовых актов в соответствие с требованиями Конституции.[153] В 2006-м году в Государственную Думу был внесен первый проект Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, который с некоторыми изменениями продолжал поддерживать вариант построения системы административных судов, предложенный в проекте закона об административных судах (2000 г.), проект рассмотрен не был.

---

[151] Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 N 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации»

[152] В пером чтении за принятие проголосовало 332 депутата, против – 4. Проект федерального конституционного закона N 7886-3 "О федеральных административных судах в Российской Федерации" подготовлен Верховным Судом, внесен внесен в Государственную Думу ФС РФ 21.09.2000, снят с рассмотрения Государственной Думой ФС РФ Российской Федерации 11.06.2013; Пояснительная записка «К проекту Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»

[153] Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.2004 № 1-П

Общественные волнения в 2011 – 2012 годах оказали влияние на активизацию работы по регулированию, в том числе, и проблем, касающихся административной юстиции. Указ Президента от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления», в качестве одной из мер предусматривал совершенствование административного судопроизводства и принятие мер по повышению доступности правосудия для граждан, организаций и объединений граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти.[154] За этим последовало поручение Президента Председателю Верховного Суда РФ в срок к 1 марта 2013 года сформировать в системе судов общей юрисдикции судебные коллегии по административным делам.[155] В том же году Президентом РФ на рассмотрение Государственной Думы был вынесен второй по счету проект Кодекса административного судопроизводства, проект был принят Государственной Демой, одобрен Советом Федерации и, как уже говорилось, вступает в силу в сентябре 2015 года.

Таким образом, реформа не пошла по пути институциональной специализации (т.е. создания отдельных судов административной юрисдикции), а двинулась в направлении развития функциональной специализации в судах общей юрисдикции и принятия кодекса, регламентирующего административное судопроизводство в Верховном Суде РФ и возглавляемых им судах общей юрисдикции.

Ряд исследователей полагает, что это лишь начало грядущего реформирования судебной системы, первый шаг на пути создания полноценных административных судов. Некоторые авторы, исходя из слов Президента о «распространении практики административного производства» видят

[154] Указ Президента Российской Федерации 7 мая 2012 года N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html
[155] Перечень Поручений Президента РФ от 22 декабря 2012 года, Пр. 3410, п. 2 http://www.kremlin.ru/assignments/17248

возможность дальнейшего развития судебной системы в направлении создания административных судов,[156] предложения о поэтапном введении судов административной юрисдикции высказывались в юридической литературе и до этого.[157] Однако соотношение факторов. Влияющих на институциональную специализацию, скорее говорит о том, что отдельная административная юрисдикция создана не будет.

При исторически противоречивом решении вопроса о создании административной юстиции отечественная научная мысль уделяла решению этого вопроса достаточное внимание, что еще раз подтверждает большое значение, которое придается в России судебному рассмотрению жалоб граждан на администрацию.

Так еще дореволюционные исследователи подробным образом проработали возможные модели учреждения административной судебной юрисдикции в Российской Империи: среди них - «доктрина единой юстиции» с идеей рассмотрения административных споров в общих судах (А. Елистратов, А. Кулишер, В. Рязановский); отдельные административные суды (Н. Коркунов, В. Гаген, Н. Лазаревский); создание административных коллегий при административных органах (И. Тарасов, В. Ивановский); сочетание досудебных административных процедур и судебного рассмотрения административных споров (М. Загряцов).[158]

В советское время в 50 – 60-е годы появились публикации, посвященные административной юстиции, уже в 1956 году мысль о необходимости учреждения административной юстиции была высказана М.Д. Шаргородским, а в 1976 году Д.М. Чечот прямо утверждал, что указанный процесс может пойти либо по пути создания особых юрисдикций – административных судов, либо

[156] Старилов Ю.Н. статье "Однозначное указание" для современного развития административного судопроизводства в России / "Административное право и процесс", 2013, N 3

[157] Ярцев А.А. Дискуссия вокруг создания административных судов в современной России (по страницам ведущих юридических журналов) Арбитражный и гражданский процесс, 2012, № 10

[158] Загряцков М.Д. Администартивная юстиция и право жалобы. М., 1925

«по пути расширения контроля общих судов, а возможно, по какому-то новому, пока неизвестному пути».[159]

В современной России тему административной юстиции активно прорабатывали Д.Н. Бахрах, В.В. Бойцова, В.Я, Бойцов, В. Кряжков, В.Я. Масленников, Н.Г. Салищева, Ю.Н. Старилов, А.П, Фоков, Н.Г. Хаманева, А.А. Ярцев, и многие другие авторы, представители судейского сообщества Г.А. Гаджиев, О.Е. Егорова, В.В. Ершов, В.М. Жуйков, В.Д. Зорькин, А.А. Иванов, В.М. Лебедев, Т.Г. Морщакова, И.В. Панова, В.И. Радченко, П.П. Серков и др., не говоря уже о заявлениях руководителей и сотрудников Администрации Президента, Генерального прокурора, депутатов, членов Совета Федерации и пр.

Таким образом, создание административной юстиции было для России принципиальным политическим вопросом, решение которого предъявляло к качеству и открытости работы публичных институтов такие требования, которые власть не готова была принять на протяжении всей рассмотренной нами истории, в результате чего пассивное, теневое, открыто не полемизирующее и не выступающее против сопротивление традиционных «невидимых бюрократических сил» всякий раз приводило к сворачиванию вопроса о создании отдельной административной судебной юрисдикции.

Можно также заметить, что этот вопрос на протяжении 19 века имел возможности неконфликтного разрешения. Однако в 20 веке и далее работа по обсуждению проектов административной юстиции начиналась лишь в ответ на открыто демонстрируемое общественное недовольство работой административных органов (революция 1905-1907 года – комиссия Плеве, комиссия Столыпина; революция 1917 года – суды по административным делам Временного правительства; общественное недовольство 1989-1993 годов –

[159] Ярцев А.А. Дискуссия вокруг создания административных судов в современной России (по страницам ведущих российских юридических журналов «Арбитражный и гражданский процесс», 2012, NN 10, 11 с. 4

законы СССР о порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц (1987 года) и органов государственного управления, ущемляющих права граждан (1989 года); Концепция судебной реформы 1991 года; закон «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (1993 год); общественные выступления 2011-2012 годов – расширение административной функциональной специализации в общих судах, развитие административного судопроизводства, принятие Кодекса административного судопроизводства (2015 год). При этом предлагаемые администрацией варианты изменений скорее являлись уступками, ограниченными в фактических результатах, нежели законченным реформированием.

§2. Современная судебная деятельность по рассмотрению административно-правовых споров; особенности судопроизводства

Одним из важных критериев выделения судебной юрисдикции является интенсивность охраняемых общественных отношений. Рассмотрим, какое развитие этот фактор получил в России.

В 2013 году судами общей юрисдикции рассмотрено 3,7 млн. дел из публично-правовых отношений (без учета дел об административных правонарушениях – 8,8 млн. дел - с административными правонарушениями), а арбитражными судами было рассмотрено без малого 400 000 дел, возникших из публичных правоотношений. Насколько Россия продвинулась в этом вопросе, свидетельствует тот факт, что еще в 1989 году велись неконкретные обсуждения пределов возможного обжалования гражданами актов государственных органов в судах, но уже через 10 лет количество судебных споров между

гражданами и публичными органами измерялось сотнями тысяч и миллионами ежегодно.[160]

Если в 1999 году число административных дел, рассмотренных общими судами, составляло свыше 350 тыс. (из них 4 тыс. дел об оспаривании нормативных правовых актов и 135 тыс. – по жалобам на действия должностных лиц), то в 2001 году дела, возникающие из административно-правовых отношений, составляли почти 1/10 от объема всех рассматриваемых судами дел. В 2012 году в суды общей юрисдикции поступило 5 тыс. дел о признании нормативных правовых актов противоречащими федеральному законодательству, 160 тыс. дел по жалобам на действия и бездействия органов государственной власти и должностных лиц, около 5 тыс. дел из нарушений избирательного законодательства и порядка 80 тыс. прочих дел, возникающих из публично-правовых отношений, а также 1 350 тыс. дел о взыскании налогов и сборов с физических лиц, 360 тыс. дел по искам Пенсионного фонда и пр.

В работе арбитражных судов прослеживалась аналогичная тенденция. В арбитражных судах - в 2002 году из 697 тыс. рассмотренных дел дела из административных правоотношений составили 325 тыс., то есть 47%, а в 2004 году – уже 823 тыс. дел из 1 121 тыс. рассмотренных, то есть 73%. За 2013 год статистика арбитражных судов несколько иная – всего рассмотрено почти 400 тыс. дел из публичных правоотношений (на 1/3 меньше чем в 2012 году), из них дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий

[160] Статистический анализ работы судов общей юрисдикции вызывает определенные трудности, поскольку информация, содержащаяся в выступлениях официальных лиц и информация, содержащаяся в статистических материалах Судебного департамента не могут быть соотнесены между собой. Так по данным первого заместителя Председателя ВС П. Серкова в 2012 году судами общей юрисдикции было рассмотрено около 252 тысяч обращений, касавшихся публично-правовых отношений (лекция в Государственной Думе, апрель 2013 года), но по данным судебного департамента только за первое полугодие 2012 года было рассмотрено 900 тыс. дел о взыскании налогов и сборов, 2,7 млн. дел об административных правонарушениях. Дела о приостановлении и прекращении деятельности общественных организаций, партий (2 тыс.), дела о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов (1,8 тыс.), жалобы на неправомерные действия (бездействие) должностных лиц (58 тыс.) и споры из нарушений избирательного законодательства (2,6 тыс.) в совокупность составляют только 65 тыс. дел. Поэтому не ясны два вопроса – 1. откуда возникли такие цифры судебной статистики; - 2 по каким критериям дела принимаются в расчет при вычислении статистики по спором из административных и иных публичных правоотношений.

составили 108 тыс., дел о взыскании платежей и санкций было порядка 160 тыс. (более чем в два раза меньше чем в предыдущий год), суды рассмотрели 120 тыс. дел об административных правонарушениях. При этом из 1447 дел об оспаривании законности нормативных правовых актов, 201 акт, принятый органами местного самоуправления, и 107 актов, принятых органами субъектов, были признаны арбитражными судами недействующими (21%).

Таким образом, очевидна динамика ежегодного роста числа рассматриваемых в российских судах административных дел, эта тенденция постоянна, наблюдать ее можно уже с 90-х годов. Общее число административных дел составляет существенную долю судебной нагрузки (так, административные дела составили 32,2 % всех рассмотренных арбитражными судами в 2013 году дел; в 2012 году их доля была еще выше и составляла 42,1%).[161]

При этом различные категории административных дел количественно могут составлять от нескольких десятков (споры между органами местного самоуправления), до нескольких миллионов в год (споры о взыскании налогов и сборов).[162] Как отмечает Е.Б. Абросимова, основу компетенции административной юстиции обычно составляют претензии физических и юридических лиц к индивидуальным актам и действиям, как органов исполнительной власти, так и их работников.

---

[161] В 2013 году число рассмотренных судами дел по экономическим спорам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, сократилось на треть в основном за счет сокращения споров о взыскании с организаций и граждан обязательных платежей и финансовых санкций.

[162] налоговые споры по-прежнему составляют без малого четверть всех административных дел, рассматриваемых в арбитраже. На работе судов общей юрисдикции налоговая политика отразилась еще существеннее. В период с 2011 по 2012 год число дел по требованиям налоговых органов о взыскании налогов и сборов с физических лиц резко уменьшилось почти в 3 раза, соответственно общая нагрузка мировых судей по указанной категории дел только в течение одного года уменьшилась почти на треть - сразу на 2,5 млн. (В 2011 году мировые суды рассмотрели 9168 тыс. дел, в 2012 6729 тыс. дел; из них в 2011 году было рассмотрено 3 843 тыс. дел о нарушении налогового законодательства, в 2012 годе уже 1 315 дел указанной категории. Дела по спорам, вытекающим из нарушений налогового законодательства по инициаторам судебного рассмотрения распределяются следующим образом: 3,7 % – иски физических лиц к налоговым органам; 96,3 % – налоговых органов о взыскании налогов и сборов с физических лиц).

Именно по статистике рассмотрения судами административных споров можно проследить, насколько изменчива и динамична эта сфера общественных отношений, и как существенно регулирующее воздействие административных органов влияет на количество административно-правовых споров по тем или иным категориям дел. Так, в 2013 году утрачивает силу правило об ответственности за непредоставление в срок сведений об учете плательщиков взносов во внебюджетные фонды – и на 212 тыс. дел уменьшается количество обращений органов Пенсионного фонда в суды за взысканием платежей с граждан и организаций – соответственно показатели работы арбитражных судов по числу административных дел указанной категории в течение года меняются сразу на 25%.

Рассмотрение дел из публичных правоотношений представляет собой самостоятельную сферу судебной деятельности, которая в зависимости от того, какие категории споров мы будем относить к административным, может составлять до 1/3 всей судебной нагрузки; указанная деятельность осуществляется в процедурах, предусмотренных специальными главами процессуальных кодексов (АПК РФ и ГПК РФ, с сентября 2015 для общих судов и ВС РФ – КАС РФ), дополненными разъяснениями высших судов[163] и наработанной годами практикой рассмотрения.

[163] См. например: Для общих судов: 1. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 N 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»; 2. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 года N 2 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий, (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих"; 3. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года N 5 "О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".
Для арбитражных судов: 1.Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 N 10 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях"; 2. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13.08.2004 N 83 "О некоторых вопросах, связанных с применением части 3 статьи 199 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации"; 3.Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов"

Можно выделить основные процессуальные принципы и механизмы, которые используют российские общие и арбитражные суды при рассмотрении споров из публичных правоотношений, среди них:

1. *Свобода пределов рассмотрения судом* – суд при рассмотрении административного спора не связан доводами и основаниями заявленных требований. Это является важным отличием от искового производства в чистом виде, при котором суд за пределы оснований и доводов требований выйти не может.

В соответствии с частью 1 статьи 251 ГПК РФ гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

В соответствии со статьями 251, 253 ГПК РФ судом в порядке конкретного нормоконтроля рассматриваются заявления о признании нормативных правовых актов противоречащими полностью или в части действующему законодательству - федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу.

При этом под проверкой соответствия закону следует понимать оценку содержания оспариваемых правовых норм на предмет их соответствия всем правовым предписаниям, содержащимся в российских нормативных правовых актах большей юридической силы. Однако это не значит, что суд может выходить за пределы всестороннего и полного рассмотрения заявленных требований.

Так же и арбитражные суды, вне зависимости от доводов, содержащихся в заявлении о признании НПА недействующим, поверяют полномочия органа и лица, принявших оспариваемый акт и устанавливают соответствие оспариваемого акта не только нормативным правовым актам, указанным в заявлении, но и всему правовому регулированию по данному вопросу и, обнаружив противоречие оспариваемого акта иному нормативному акту (высшей силы), признают оспариваемый акт недействующим.[164] При оспаривании нормативного правового акта в части арбитражный суд осуществляет проверку любых, в том числе, и неоспоренных и не указанных в заявлении положений акта, если придет к выводу о связи этих положений с оспоренными.[165]

Аналогичное положение содержится в п. 17 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 г. № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части».[166]

Конституционный Суд отмечает, что указанное регулирование имеет своей целью обеспечение полноты проверки законности и установление дополнительных гарантий права на судебную защиту граждан как слабой стороны в публичных правоотношениях.[167]

---

[164] п. 6.3. Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов»; в том числе и при отсутствии указания на это в заявлении о признании нормативного правового акта недействующим п. 6.1. Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов", см. также п. 4 ст. 194 АПК РФ;

[165] п. 7 Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 "О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов"

[166] В соответствии с п. 17 Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 г. N 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части" при рассмотрении дела по существу суду надлежит выяснять порядок принятия нормативного правового акта, в частности: полномочия органа на издание нормативных правовых актов и их пределы; форму (вид), в которой орган вправе принимать нормативные правовые акты; предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования.

[167] Определение Конституционного Суда РФ от 03.02.2010 N 237-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Гужвы Артема Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 27 Закона Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации", статьи 9 и пункта "ж" статьи 16 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации", статьи 198, части третьей статьи 246 и частей второй и третьей статьи 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

К примеру, в Саратове прокурор города обратился в суд с заявлением в защиту прав и интересов гражданина о признании недействительным постановления Администрации города в части установления размера платы за ремонт и содержание жилого помещения, и суд первой инстанции решил, что заявление прокурора подлежит удовлетворению только в отношении дома, где проживает указанный гражданин. Однако, суд кассационной инстанции (Саратовский областной суд), сославшись на ч. 3 ст. 246 ГПК РФ и указав на то, что суд не связан основаниями и доводами заявленных требований, - признал постановление городской администрации недействующим в отношении всех жилых домов, находящихся на обслуживании соответствующего ТСЖ, которым был установлен размер платы за содержание и ремонт жилья.[168] Суд самостоятельно, в установленном законом порядке, определил пределы действия своего решения, несмотря на то, что прокурор обращался в суд в защиту прав и интересов конкретного лица.

2. Свобода продолжения производства по делу – отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования не влечет за собой прекращение производства по делу. Так же, как и признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом, не является обязательным для суда и не препятствует рассмотрению дела по существу.

Даже в случае, когда оспариваемый нормативный правовой акт до вынесения судом решения уже отменен либо действие его прекратилось, судебное производство по делу не может быть прекращено, если в период действия акта могли быть нарушены права и законные интересы граждан или организаций.

Так Арбитражный суд Республики Татарстан рассматривал дело по заявлению Муниципального казенного учреждения к Территориальному

[168] Кассационное определение Саратовского областного суда от 09.02.2012 по делу N 33-350/12

управлению Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Республике Татарстан о признании незаконным отказа Территориального управления передать в муниципальную собственность здание поликлиники и об обязании государственного органа передать в муниципальную собственность указанный объект (в порядке главы 24 АПК). Заявитель (казенное учреждение) отказался от заявленных требований, однако суд не принял этот отказ, полагая, что указанный отказ нарушает права и законные интересы иных лиц (Росимущества, ЗАО, арендующего помещения, ФГУП, имеющего помещения на праве хозяйственного ведения) и может нарушить баланс интересов различных уровней государственной власти и местного самоуправления. Суд обязал государственный орган передать объект недвижимого имущества в муниципальную собственность.[169]

3. *Обязанность по доказыванию соответствия решений и действий закону возлагается на орган власти*. Именно орган власти и лицо, принявшее оспариваемый акт, совершившее оспариваемые действия, должны доказать правомерность своей деятельности.

Биробиджанский районный суд Еврейской автономной области определением от 19.10.2012 оставил без движения исковое заявление гражданки Р. об оспаривании решения городской межведомственной комиссии об отказе в признании жилого помещения непригодным для проживания на том основании, что заявителем не были указаны обстоятельства и не были представлены доказательства того, что заключение межведомственной комиссии противоречило действующему законодательству. Суд Еврейской автономной

[169] решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 13.05.2013 (судья Гасимов К.Г.) по делу № А65-3726/2013; оставлено без изменения постановлением Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 31.07.2013; Федеральный арбитражный суд Поволжского округа указанные акты отменил и постановил направить дело на новое рассмотрение, при этом указав, что вопрос о возможности обжалования в порядке главы 24 АПК РФ таких действий, исходя из положений пункта 1 статьи 124 ГК РФ предполагающего равенство в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, между заявителем и госорганом и иными участниками таких отношении нуждается в дополнительном исследовании.

области, отменяя указанное определение[170], отметил, что районный суд не принял во внимание, что заявление Р. вытекало из публичных правоотношений и к его рассмотрению помимо общих процессуальных норм, необходимо было применить специальные нормы закона, что следует из Постановления Пленума Верховного Суда РФ «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих».

Вышестоящий суд также указал, что в силу ч. ч. 1 и 2 ст. 249 ГПК РФ, обязанности по доказыванию законности оспариваемых решений возлагаются на органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения, а указания Биробиджанского районного суда на необходимость представления доказательств признания жилого помещения непригодным для проживания являлись неправомерными, поскольку при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд может истребовать доказательства по своей инициативе в целях правильного разрешения дела.

4. *Суд самостоятелен в определении и истребовании доказательств* – при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений суд может самостоятельно, по своей инициативе истребовать доказательства.

ФАС Северо-Кавказского округа отказал в удовлетворении кассационной жалобы индивидуального предпринимателя[171] на решение Арбитражного суда Ростовской области[172] и постановление Пятнадцатого арбитражного

[170] Определение Суда Еврейской автономной области от 09.11.2012 по делу N 33-539/2012
[171] Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 28.10.2013 по делу N А53-22476/2012

[172] решение Арбитражного суда Ростовской области от 22.04.2013 (судья Чернышева И.В.) по делу N А53-22476/2012

апелляционного суда[173], указав, что в силу части 6 статьи 200 АПК в случае непредставления органом или лицом, которые приняли оспариваемый акт, решение или совершили оспариваемые действия (бездействие), доказательств, необходимых для рассмотрения дела и принятия решения, *арбитражный суд может истребовать их по своей инициативе*, при этом *обстоятельства, подлежащие исследованию, а также круг необходимых доказательств, арбитражный суд определяет самостоятельно с учетом предмета доказывания*.

5. *Недопустимость применения правил заочного производства* – недопустимо рассмотрение дел в отсутствие ответчика, извещенного надлежащим образом, но не сообщившего об уважительных причинах неявки и не просившего о рассмотрении дела в его отсутствие; при том суд может признать обязательной явку в заседание представителя государственной власти, органа местного самоуправления, должностного лица с наложением административного штрафа в случае неявки.

Так Саровский городской суд Нижегородской области заочным решением от 4 августа 2011 года признал незаконным решение Межрайонного отдела ФГУ «Земельная кадастровая палата» по Нижегородской области о приостановлении осуществления государственного кадастрового учета земельного участка заявителя и обязал отдел земельной кадастровой палаты осуществить кадастровый учет указанного земельного участка. Вышестоящая судебная инстанция – Нижегородский областной суд, отменяя решение суда первой инстанции, указал, что судебное решение не может быть признано законным и обоснованным, если оно постановлено в нарушение норм или при неправильном применении норм материального или процессуального права, при этом согласно пункту 2 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19

[173] постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.07.2013 (судьи Сурмалян Г.А., Захарова Л.А., Сулименко О.А.) по делу N А53-22476/2012

декабря 2003 года № 23 «О судебном решении», решение является законным в том случае, когда оно принято при точном соблюдении норм процессуального права и в полном соответствии с нормами материального права; учитывая же, что согласно ч. 2 ст. 246 ГПК РФ при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, не применяются правила заочного производства – постановление заочного решения суда является процессуальным нарушением, влекущим отмену указанного решения.

6. Также следует отметить, что для рассмотрения административных дел в судах установлены *особые, как правило, сокращенные сроки*. Административные решения и действия влияют на общественные отношения в широком масштабе, начиная от муниципального района до страны в целом; необходимо максимально минимизировать возможный вред участникам отношений в случае неправомерных действий органов государственной власти.

Особенное значение сроки имеют при рассмотрении дел о защите избирательных прав, поскольку организация и проведение процедуры голосования, подведение итогов происходят в сравнительно короткий промежуток времени, в связи с чем, на суд возлагается обязанность устранить нарушения прав максимально оперативно (в некоторых случаях даже в течение одного дня – например, если заявление поступает в день голосования).

Чем же может обуславливаться насущная необходимость создания судов административной юрисдикции? Действие таких механизмов защиты прав граждан и организаций связано с вопросом об ***объективности рассмотрения судами споров из публично-правовых отношений***. Пояснительная записка к проекту Верховного Суда (2000 г.) об административных судах ссылается на «*жалобы, в которых ставится под сомнение объективность принимаемых судами решений по делам об обжаловании действий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, представительных органов власти*» по тем

мотивам, что суды вынуждены получать от этих органов определенную материальную поддержку, что создает реальные рычаги влияния.

Безусловно, описывалась ситуация конца 90-х годов, и материально-техническая база судов с тех пор претерпела значительные положительные изменения. Тем не менее, тема объективности российских судов нуждается в рассмотрении. Можно ли говорить, что в российских судах в настоящее время существует, помимо отмечаемого многими авторами обвинительного уклона в уголовных делах, еще и «проадминистративный» уклон в сторону публичных органов при рассмотрении административных споров?

Согласно официальной позиции судебного руководства суды общей юрисдикции стабильно разрешают в пользу граждан более половины всех административных дел. Так в 2013 году из 2,6 тыс. дел о призвании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов суды удовлетворили требования заявителей в 1,6 тыс. дел (61%)[174]. Из 120 тыс. жалоб на неправомерные действия государственных органов и должностных лиц были удовлетворены 65 тыс. жалоб (54%). Таким образом, большая часть обращений граждан, касающихся публично правовых споров, решается в пользу граждан. Первый заместитель Председателя ВС РФ П.П. Серков приводит данные, согласно которым в 2012 году судами общей юрисдикции было рассмотрено около 252 тысяч обращений, касавшихся публично правовых споров, и «более половины, а именно **68%** таких заявлений граждан удовлетворяется судами».[175]

При этом в 2013 году Верховным Судом по первой инстанции было рассмотрено 233 дела об оспаривании правовых актов – в большинстве случаев они завершились решениями об отказе в удовлетворении заявлений о

[174] У арбитражных судов этот процент существенно меньше – из 1447 дел по проверке законности НПА, суд согласился с требованиями заявителей в 383 делах (26 %).

[175] Серков П.П Административная юстиция в России: проблемы теории и практики // Российский судья, 2012. № 12

признании актов недействующими. Содержание оспариваемых нормативных правовых актов чаще касается тарифов (чаще всего ЖКХ), споров, связанных с жилищной сферой, строительством, земельными правоотношениями, споров, так или иначе связанных с уплатой гражданами и организациями различных сумм за публичные услуги. Сами конфликты в основном не затрагивают порядка государственного управления, полномочий и компетенции публичных органов и пределов вмешательства государства в общественную жизнь, а сосредотачиваются вокруг действий, которые должны совершить публичные органы, и конкретных сумм, обязанность уплаты которых возлагается на граждан. Оспаривание же ненормативных правовых актов[176] касается решений федеральных контролирующих органов (прежде всего таможенных органов, органов МЧС, налоговых органов), довольно часто споры возникают со службой судебных приставов. Следует отметить, что по указанным категориям дел суды удовлетворяют требования организаций и граждан в 60% случаев (при оспаривании же действий таможенных органов – 9 из 10 дел решается в пользу заявителя). Это говорит о по-прежнему высокой степени давления некоторых федеральных контролирующих органов на сферу частных отношений.

Высказывались опасения, касавшиеся существующей зависимости судов и возможной зависимости административных судов. Так на проходившем в Государственной Думе в 2012 году круглом столе по теме административных судов некоторые эксперты высказали позицию о том, что административные суды, созданные в рамках судов общей юрисдикции, могут воспринять традиционные пороки системы – управляемость, чуткость к указаниям и пожеланиям власть предержащих.[177]

[176] В 2013 году количество этих дел составило 108 987, это порядка 27% всех административных дел, рассмотренных арбитражными судами.

[177] Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации: реальность и перспективы // Российский судья. 2012. N 12. С. 27

Согласно исследованию, проведенному Институтом проблем правоприменения[178], сейчас нельзя сказать, что в решениях арбитражных судов наблюдается тенденция к уклону в пользу госорганов. Единственная выделяемая ситуация, при которой суды чаще занимают позицию государственного органа (в 75% случаев) – это ситуация, когда публичный орган выступает в качестве истца и при этом представитель публичного органа участвует в судебных заседаниях. Это вполне объяснимо, учитывая характер административных дел, большая часть из которых связана с мелкими административными нарушениями, допускаемыми организациями и гражданами ежегодно в миллионных масштабах.

Однако, если публичный орган не является в процесс, а организация-ответчик направляет свой отзыв и своего представителя, то суды удовлетворяют требования государственных органов лишь в 43,8% случаев. То есть ключевое значение имеет *степень активности самой стороны в процессе, ее «личное активное участие».*[179]

Таким образом, с одной стороны, имеется официальная позиция, согласно которой большинство административных споров решается в пользу граждан, с другой же стороны, признается, что граждане и организации нуждаются в *более эффективном механизме защиты своих прав.*

Доводы, приводимые по этому поводу разными исследователями, можно свести к шести основным:

---

[178] Дмитриева А.В., Титаев К.Д., Четверикова И.В.
И 88 Исследование работы российских арбитражных судов методами статистического анализа / под ред. К. Титаева. — СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2012. — 108 с.

[179] При этом определенная часть обращений государственных органов в суды обусловлена формальными соображениями; поскольку публичные органы не несут никаких финансовых потерь (их основным ресурсом, в отличие от организаций, является служебное время государственных служащих, а оно может без видимых потерь растрачиваться нерационально – организации же при обращении в суд рассчитывают и потенциальную материальную выгоду и потери от обращения). Поэтому публичные органы имеют более широкую возможность обращений в суды, исходя из минимального для них риска ущерба от судебных процедур (поскольку и пошлиной обращения публичных органов не облагаются), и при том, что число дел, направленных в суд, является показателем эффективности работы, это стимулирует рост обращений публичных органов в суды даже, когда они фактически нецелесообразны и невыгодны государству.

1. *Требования Конституции РФ*

В силу требований статьи 118 и статьи 126 – осуществление правосудия происходит, в том числе, и в форме административного судопроизводства, являющегося одной из четырех самостоятельных форм судопроизводства.

Как отмечает В.И. Радченко, с принятием Конституции, предусматривавшей, что Верховный Суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, появилась нормативная база для формирования системы административных судов в качестве специализированных судов общей юрисдикции.[180]

Е.В. Слепченко полагает, что разделение административного судопроизводства между ГПК, АПК и КоАП не может обеспечить необходимого уровня защиты прав граждан и организаций.[181]

В этой связи П.П. Серков, указывал, что неразвитость любого из видов судопроизводства снижает эффективность судебной защиты, ограничивает право на судебную защиту, гарантированное статьей 46 Конституции. При этом автор отмечал проблему споров о компетенции, которые порождались рассредоточением рассмотрения административных дел - неконкретность в разделении компетенций между общими и арбитражными судами дает возможность злоупотреблений правом со стороны заявителей, которые обращаются в арбитражные суды с заявлениями, не свойственными экономической направленности правосудия, осуществляемого этими судами.[182]

Можно привести ряд примеров перераспределения компетенции по рассмотрению административных дел между общими и арбитражными

---

[180] Радченко В.И. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников / Российская юстиция № 3/2004 с. 3

[181] Слепченко Е.В. Гражданское судопроизводство: проблемы единства и дифференциации. СПб.: Юрид. центр "Пресс", 2011, с. 143

[182] Серков П.П. Административная юстиция в России: проблемы теории и практики // Российский судья. 2012. N 12. С. 5 - 9

судами.[183] В конце 2012 года Председатель ВС В.М. Лебедев прямо указал на наличие разногласий с арбитражными судами в вопросе рассмотрения административных споров, отметив при этом непрозрачность процедуры обсуждения и принятия законов, которая дает возможность создавать и менять законодательство, даже не привлекая при этом к обсуждению заинтересованные стороны.[184] Однако у указанного формата разграничения подсудности есть не только критики и противники, но и сторонники. Так А. Иванов, будучи еще Председателем ВАС РФ, предлагал сохранить и уточнить разделение административной юрисдикции между общими и арбитражными судами: «то, что относится к сфере обычного административного права, надо сохранить за судами общей юрисдикции; а экономические аспекты отнести к подведомственности арбитражных судов».

2. *Сложность судебной работы по рассмотрению административных дел в сочетании с высокой нагрузкой судов общей юрисдикции отражаются и на общей эффективности правосудия, и на количестве допускаемых судебных ошибок, и на трудностях с обеспечением единообразия судебных решений.*

Ю.Н. Старилов отмечает, что при большом объеме подзаконных актов, действующих в Российской Федерации, и числа законов, принимаемых законодателями субъектов Российской Федерации, а также в условиях разнообразия регулируемых ими общественных отношений, системное проведение проверочных мероприятий за содержанием данных актов -

[183] В этом отношении особенно примечателен 2010 год, когда был принят Федеральный закон о внесении изменений в АПК, дополнивший права организаций возможностью обжалования ненормативных правовых актов, решений и действий организаций, наделенных публичными полномочиями (например, банков, которые в силу положений закона об исполнительном производстве, наделяются полномочиями по исполнению исполнительных документов и списанию средств со счетов должников). Фактически это было перераспределение компетенции от судов общей юрисдикции в пользу арбитражных.

[184] Выступление Председателя Верховного Суда РФ В.М. Лебедева 28 октября 2011 г. в Санкт-Петербурге на международной конференции по конституционному контролю с докладом "Реализация Конституции в законодательстве РФ". В качестве одного из предложений В.М. Лебедев высказал идею принятия специального федерального закона о процедурах внесения, обсуждения, доработки и принятия законов, взамен существующих ныне внутренних регламентов Государственной Думы и Совета Федерации.

чрезвычайно непростое дело.[185] И в связи с этим следует согласиться с А.П. Фоковым, полагающим, что для эффективной работы над указанными задачами требуется профессиональная специализация судьи в области тематики административных правоотношений.

В пользу такого подхода свидетельствует и судебная статистика. Так, в 2013 году из 2 602 решений судов общей юрисдикции по делам о признании противоречащими федеральному законодательству нормативных правовых актов в апелляционном порядке было обжаловано 968 решений (37%), из них 402 решения (41%) были отменены.

Из 124 107 решений по жалобам на неправомерные действия государственных органов и должностных лиц, а также по нарушениям избирательного законодательства в апелляции было обжаловано 39 388 решений (31%), из них отменено 13 137 и изменено 416 решений (в совокупности - 34% отмены и изменения).

Всего же из 201 тыс. дел из публичных правоотношений в апелляции было обжаловано порядка 47 тыс. решений, из них отменено/изменено почти 16 тыс. – то есть 34 % всех обжалованных дел и 8% всех дел, рассмотренных общими судами по первой инстанции, что является высоким процентом коррекции .

В арбитражных судах в 2013 году в апелляционном порядке было отменено и изменено 3,2 % всех дел, рассмотренных по первой инстанции; 1,1% дел, рассмотренных в первой инстанции, был отменен в кассации.

При этом высокая нагрузка судей (в том числе по рассмотрению иных категорий дел) также является дополнительным фактором, влияющим на эффективность работы конкретного судьи. В первой главе работы, уже описывались преимущества специализации. Еще раз отметим, что в советские годы указывалось на то, что специализация, должна рассматриваться как

[185] Старилов Ю.Н. «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства в России // Административное право и процесс, 2013 № 3, с. 4

средство*, непосредственно влияющее на качество рассмотрения дел и качество выносимых приговоров*. Проводимые 40 лет назад исследования,[186] показывали, что средние показатели отмены и изменения приговоров в группе судей со специализацией (даже мало дифференцированной – лишь по основным категориям дел) меньше, чем средняя отмена в группе судей, работающих без специализации.[187]

Таким образом, специализация не только оптимизирует (снижает) общую нагрузку на одного судью, но и дает возможности для повышения качества рассмотрения дел. Создание юстиции, рассматривающей административные споры, может обеспечить более эффективное устранение судебных ошибок.

Специализация позволит и *оптимизировать временные затраты*. Согласно нормам нагрузки судей и работников аппарата судов субъектов Российской Федерации[188] судья должен рассмотреть дело о признании акта незаконным за 14,6 часа, дело по жалобе на неправомерные действия должностных лиц за 13,8 часа. Однако в проведённом опросе судей и работников аппарата судов, все респонденты обозначили, что реального рабочего времени для рассмотрения дела у судьи меньше, чем это установлено нормами, значительные переработки являются обычной практикой, сотрудники аппаратов судов регулярно задерживаются на рабочем месте более чем на 2 часа. Еще в советские годы исследователи указывали, что экономить время судей безусловно необходимо, однако, не за счет качества подготовки дел к рассмотрению и не за счет «процессуального и внепроцессуального упрощенчества», но путем правильного решения вопросов разделения труда,

---

[186] Эффективность правосудия и проблема устранения судебных ошибок. I часть (отв. Ред. В.Н. Кудрявцев) – М.: ИГП АН СССР 1975., с. 266-267

[187] Для группы со специализацией отмена составляла – 0,7%, изменение – 1,9%; для группы без специализации соответственно – 0,9% и 2,1%. При этом следует учитывать особенности советского судебного управления, и организационно, и идеологически обеспечивающего максимальное снижение показателей пересмотров судебных актов.

[188] "Нормы нагрузки судей и работников аппарата судов субъектов Российской Федерации" (утв. Постановлением Минтруда РФ, Минюста РФ от 27.06.1996 N 41а/06-74-124)

расширения процессуальных возможностей организации судебной деятельности.[189] В рамках отдельной юрисдикции эти вопросы решить проще.

3. Отсутствие единой классификации категорий административных дел

Статистика общих и арбитражных судов в России по-разному интерпретирует понятие административный спор, исследователи также предлагают различные варианты, в связи с чем возникает ситуация неопределенности в вопросе о том, какие категории дел следует относить к административным.

В зависимости от состава этих категорий дел меняется не только рассчитываемая судебная нагрузка (и потенциальная нагрузка на выделяемые административные суды), но и сам характер судебной деятельности. Роль судебных органов в рассмотрении административных споров объективно требует рассмотрения с двух сторон – с одной стороны, они служат *гарантией защиты каждого и общества в целом от злоупотреблений публичных органов*, обеспечиваемой при непосредственном обращении граждан и организаций в суды, с другой, уже по требованиям органов государственной власти, суды являются *необходимым элементом процедуры применения к гражданам и организациям принудительных мер*, как, например, при взыскании государственными органами обязательных сумм и наложении различных штрафов, что также гарантирует эффективные средства правовой защиты общих и частных интересов.

Так, арбитражными судами в 2013 году требования государственных органов о взыскании с организаций и граждан обязательных платежей и санкций были удовлетвореныв 2/3 случаев.. В делах о привлечении к административной ответственности позиция государственного органа была поддержана арбитражными судами в 75 % случаев. В 85% дел об

[189] Эффективность правосудия и проблема устранения судебных ошибок. I часть (отв. Ред. В.Н. Кудрявцев) – М.: ИГП АН СССР 1975., с. 269

административных правонарушениях (основанная их масса приходится на мировые суды) в общих судах суд согласился с требованиями административных органов; в 96% дел о взыскании налогов и сборов с физических лиц суды также приняли решения в пользу государственных органов. Но, как указано выше, такие дела не обязательно относить к . *компетенции административных судов.*

Конечно, не во всех правопорядках принято выделять и перечислять отдельные категории публично-правовых споров, относящиеся к подсудности административных судов. Так в Германии рассмотрению в административных судах подлежат любые публично-правовые споры (за исключением конституционно-правовых), не отнесенные законодательством к юрисдикции иных судов.[190] То есть отсутствует перечень, конкретных споров, подлежащих рассмотрению в административных судах.

Исследователи отмечают, что указанное правило имеет принципиальное значение, поскольку является продолжением закрепленного в ст. 19, абз. 4, Основного Закона ФРГ права граждан на правовую защиту от всех (любых) действий и актов государственной власти, без каких-либо исключений и оговорок.[191] Аналогичное общее правило содержится и в ст. 46 Конституции РФ.

Тем не менее, определение категорий дел, относящихся к юрисдикции административных судов, требует своих критериев, и такими критериями, как отмечалось, являются субъектный состав спорных правоотношений и предмет правоотношений. Если одним из участников является *публичный орган* и спор возникает из *отношений, связанных с реализацией его управленческих функций* (государство воздействует на поведение граждан и организаций с помощью

190 § 40 Закона ФРГ об административных судах

[191] Мицкевич Л.А. Основы административного права Германии: Монография / Л.А. Мицкевич. Красноярск: КрасГУ, Изд-во «Универс», 2002. 112 с.

правовых предписаний, либо возникает ситуация спора о компетенции различных публичных органов, либо гражданин обращается, чтобы понудить публичные органы к осуществлению предусмотренных законом действий) – значит это - *спор из публичных правоотношений* (*административный спор*). Определяющей особенностью административного спора является отсутствие равенства субъектов правоотношений.

Следовательно, в качестве административных нужно выделить дела: 1) об оспаривании нормативных правовых актов; 2) по спорам органов публичной власти о принадлежности той или иной компетенции (в том числе между РФ и ее субъектами; между органами местного самоуправления и государственными органами); 3) об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий публичных органов и должностных лиц; 4) об оспаривании решений, действий организаций, наделенных федеральными законами отдельными государственными или иными публичными полномочиями; 5) о взыскании обязательных платежей и санкций (в том числе налоговые споры, таможенные споры); 6) о привлечении к административной ответственности и об оспаривании решений о привлечении к административной ответственности; 7) по спорам, связанным с применением законодательства о выборах; 8) о прекращении или приостановлении деятельности общественных объединений, средств массовой информации; 9) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство и исполнение судебного акта в разумный срок.

Исходя из современной нагрузки судов по рассмотрению дел перечисленных категорий, административные суды должны были бы рассматривать до 8 млн. дел в год. Поэтому можно считать целесообразным сохранить подсудность административных дела о наложении санций и о взысканиях за судами общей юрисдикции в качестве первой инстанции, при

том, что дальнейшее движение дел этих категорий может происходить уже в административных судах.

4. *Административная юстиция, как элемент обеспечения полноты судебной власти.*

Ю.Н. Старилов отмечает, что развитие административного права, появление новых институтов и административных процедур, требуют *соответствующего* развития судебной системы для осуществления полноценного контроля. Повышение качества судебной власти непременно должно связываться с усилением внешнего судебного контроля над исполнительной властью.[192]

В таком аспекте административную юстицию следует рассматривать как механизм *воздействия судебной ветви на исполнительную и законодательную* и *защиты от давления последних*, то есть как механизм обеспечения активного судебного контроля за правовым содержанием их нормативных актов и деятельности, основанный на самостоятельности судебной власти во взаимоотношении с другими ветвями власти. Иначе она не могла бы проявлять себя как работающий институт, *служащий эффективным средством правовой защиты граждан от неправомерных, правонарушающих действий и актов государства*.

Подводя итог, следует отметить, что рассмотренные обстоятельства, свидетельствуют об *объективной обоснованности создания механизма разрешения соответствующего вида социальных конфликтов специализированными судами административной юрисдикции*. Такой судебный механизм соблюдения и согласования публичных и частных интересов - при условии выработки определенных критериев для отнесения

[192] Старилов Ю.Н. «Однозначное указание» для современного развития административного судопроизводства / Административное право и процесс, 2013, № 3, с. 4

дел к категории административных - может эффективно служить обеспечению баланса ветвей власти в соответствии с требованиями Конституции, , , оптимизации через судебный контроль работы публичных органов,, улучшению качества работы судов, выявлению и уменьшению числа допускаемых судебных ошибок, снижению судебной нагрузки по рассмотрению административных дел, преодолению упрощенческих тенденций в процедурах, исключению споров о компетенции и конфликтов между ветвями судебной власти.

§3. Проекты развития судебной институционализации административного судопроизводства

Исходя из обоснованной необходимости развития административного судопроизводства и тех преимуществ, которые обеспечиваются созданием административной юстиции, представляется важным анализ основных предлагавшихся вариантов такого реформирования, которые демонстрируют достаточное разнообразие во взглядах на место, роль и полномочия административных судов в судебной системе.[193]

Рассмотрим эти предложения исходя из абстрактной *теоретической целесообразности*, не принимая в расчет уже состоявшееся решение о том, что существующая разделенная между общими и арбитражными судами система рассмотрения административных дел останется без принципиальных изменений.

Из предлагавшихся вариантов организации административной юстиции можно выделить *два основных*: 1. создание специализированных административных судов в пределах системы судов общей юрисдикции с высшей инстанцией в Верховном суде (проект ВС; в его поддержку в свое

[193] Фоков А.П. Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды - "за" и "против" // Российский судья. 2012. N 2. С. 2 - 5.

время выступали следующие авторы: Лебедев В.В., Серков П.П., Кузянов А.В.), 2. создание самостоятельной системы административных судов во главе с Высшим административным судом (в поддержку указанного формата высказывались Салищева Н.Г., Хаманева Н.Ю., Т.Г. Морщакова). Однако, учитывая, что Верховный Суд не является теперь судом общей юрисдикции, следует также рассматривать вариант создания судов административной юрисдикции, наравне с судами общей юрисдикции и арбитражными судами, на нижних уровнях судебной системы, при том, что Верховный Суд остается высшим судебным органом также и по административным делам.

Основными рабочими документами по концепции реформы, связанной с созданием а*дминистративной специализации внутри системы судов общей юрисдикции*являются предложения Верховного Суда, изложенные в проекте закона об административных судах еще в 2000-м году и, отчасти, проект Кодекса административного судопроизводства, вступающий в силу в 2015 году.

Проекты закона о федеральных административных судах и первого кодекса административного судопроизводства предлагали создание следующей системы специализации по делам, вытекающим из административных правоотношений :

1. **Мировые судьи – *первая инстанция*** (рассматривают дела об обжаловании постановлений о наложении административных штрафов, вынесенных комиссиями по делам несовершеннолетних, и органами внутренних дел; дела об оспаривании решений и действий органов местного самоуправления; дела по жалобам на ошибки и неточности в списках избирателей);

2. **Межрайонные административные суды – *являются судами второй инстанции для мировых судей, действующих на территории соответствующего района; выступают судами первой инстанции по основной массе административных дел*** (обжалование постановлений по

делам об административных правонарушениях; дела об обжаловании решений и действий органов местного самоуправления, их должностных лиц; дела об обжаловании решений и действий, вытекающих из налоговых правоотношений с участием физических лиц и некоммерческих организаций; об обжаловании решений и действий таможенных органов и их должностных лиц; дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов органов государственной власти и должностных лиц субъектов федерации; по спорам о нарушении прав на благоприятную окружающую среду; дела по спорам о прохождении службы служащими государственных и муниципальных учреждений, и даже такую категорию как дела по обращениям государственных органов об обязании физических лиц и некоммерческих организаций выполнить требования в тех случаях, когда такие обязанности в соответствии с законом возлагаются в судебном порядке, а также некоторые иные категории дел, перечисленные в ст. 18 проекта Верховного Суда)**;**

3. **Окружные административные суды** – ***являются судами апелляционной инстанции для межрайонных судов, входящих в судебный округ***[194]***; рассматривают по первой инстанции*** дела об оспаривании нормативных правовых актов органов власти и должностных лиц субъектов федерации; об оспаривании нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, а также Центрального Банка, Генеральной Прокуратуры, Счетной палаты, Пенсионного Фонда и ряда других федеральных органов; дела об обжаловании решений о регистрации, приостановлении, прекращении деятельности региональных, межрегиональных, общероссийских общественных объединений и религиозных организаций; дела по спорам между органами государственной власти субъектов федерации, между органами

[194] Президиум окружного административного суда рассматривает также дела по жалобам на вступившие в законную силу постановления и определения межрайонных судов;

государственной власти и органами местного самоуправления; дела по спорам, связанным с гражданством и выходом из него;

4. **Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации – *является апелляционной инстанцией для федеральных окружных судов*[195]*, а в качестве первой инстанции*** рассматривает дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента, палат Федерального Собрания, Правительства; об оспаривании прекращения полномочий судей, приостановления и прекращения деятельности общероссийских и международных общественных объединений; решений и действий ЦИК; дела по разрешению споров между органами власти федерации и органами государственной власти ее субъектов, а также между органами государственной власти самих субъектов**,** переданных на рассмотрение Президентом в соответствии со статьей 85 Конституции.

Для указанной системы предполагалось учреждение около 500-600 межрайонных административных судов первой инстанции, 21 окружного административного суда и судебной коллегии Верховного Суда по административным делам, которая в настоящее время уже действует.[196]

Безусловный плюс этой схемы – в учреждении *системы судебных межрайонных территорий, не совпадающих с административно-территориальным делением в субъектах федерации*, что снижает риск возникновения зависимости судьи от местных органов власти. Хотя, как замечает Н. Хаманева, само по себе отделение административно-территориального устройства от судебных территорий, выделяемых в целях определения территориальной подсудности, недостаточно для обеспечения независимости судов, поскольку в первую очередь независимость

[195] Судебная коллегия рассматривает также так же дела по жалобам и представлениям на вступившие в законную силу решения окружных и межрайонных административных судов

[196] Радченко В.И. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников / Российская юстиция № 3/2004 с. 2

обеспечивается материальными гарантиями, порядком назначения судей и прекращения их полномочий[197]. В любом случае, однако, указанная мера служит дополнительной гарантией независимости административных судов от местной администрации.

Проект учитывал, что в рассматривающих основную массу административных дел[198] районных судах и судах субъектов нет достаточных возможностей для специализации судей. В районном суде может работать, например, и один судья[199] и 15 судей[200], специализирующихся по отдельным категориям дел - многое зависит от конкретной территории, количества и характера рассматриваемых дел. В связи с этим проект ориентировался на создание *новых структурных единиц судебной системы - межрайонные административные суды (*в качестве первой инстанции) *и окружные административные суды.*

При этом проект ВС собрал множество критических замечаний. Прежде всего, они касались недостаточной проработанности предлагаемой системы судов. Ряд авторов отрицательно воспринял идею создания межрайонных административных судов, которые, по их мнению, могли оказаться недоступными для населения. Отмечалось, что не вполне понятна функция окружных административных судов в их взаимодействии с административными судебными коллегиями судов субъектов.[201] Проект упоминал (ч. 5 ст. 3), что административные дела по первой инстанции рассматривают и мировые суды, конкретная компетенция которых по рассмотрению административных дел в нем полностью не определялась.

---

[197] Интервью Н. Хаманевой, Н. Салищевой порталу «Российская Федерация сегодня» № 6/2005 http://www.russia-today.ru/old/archive/2005/no_06/06_law.htm

[198] Исходя из подхода к категориям административных дел, используемого в ВС

[199] Например, Горьковский районный суд Омской области (http://gorkovskcourt.oms.sudrf.ru/modules.php?name=info_court&rid=3)

[200] Например, Куйбышевский районный суд города Санкт-Пеербурга

[201] Кузянов А.В. Некоторые вопросы учреждения административной юстиции / Государство и право, № 12 (23), декабрь 2012 с . 233

По проекту ВС из пяти проектируемых уровней административной юстиции три относились непосредственно к судам общей юрисдикции (мировые суды, суды субъектов и административная коллегия Верховного Суда), два же являлись вновь образуемыми (межрайонные и окружные суды), причем в иерархии судебных инстанций специализированные суды и суды общей юрисдикции чередовались бы при инстанционном движении конкретного дела.

Справедливо отмечается, что при построении системы судов по принципу такой смешанной специализации организационной самостоятельностью по отношению к административному делению должны обладать, прежде всего, нижестоящие суды: применительно к проекту закона о федеральных административных судах 2000 года этими судами выступали мировые и межрайонные суды, а в вышестоящих судах могут учреждаться специализированные коллегии по рассмотрению определенных категорий дел (т.е. внутри вышестоящего суда организуются обособленные структуры). В проекте Верховного суда вышестоящими выступают соответственно, областные и приравненные к ним суды, окружные суды и Верховный Суд. При этом окружные суды являются отдельными специализированными органами, а суды областного уровня и ВС – имеют специализированные коллегии.[202] Функционирование такой системы критиковалось как неудобное для заявителей и работающих в ней судей, т.к. суды общей юрисдикции будут иерархически перемешаны со специализированными административными судами[203].

Также немало замечаний высказывалось и по поводу компетенции административных судов, порядку обжалования актов, месту конкретных судов

[202] Абросимова Е.Б. Заключение на проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах» - Архив РОО «НЭПС» с. 3

[203] Абросимова Е.Б. Заключение на проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах» - НЭПС

в судебной иерархии. Так Е.Б. Абросимова пишет[204], что было не вполне ясно, относятся ли к компетенции судов общей юрисдикции административные дела (часть 1 статьи 1 проекта), рассматриваемые сегодня арбитражными судами, в частности, дела об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти (особенно применительно к сфере налогового права,); из компетенции административных судов исключалось обжалование решений и действий (бездействия) общественных объединений различного вида; недостаточно корректно был сформулирован фрагмент, описывающий споры о компетенции, возникающие между органами государственной власти и органами местного самоуправления. Автор указывает, что закон нуждается в детальных переходных положениях, ввиду того что определяет дифференцированную в зависимости от вида административного суда компетенцию, которая нуждается в особом уточнении применительно к окружным и межрайонным судам.

Еще большие замечания вызвал законопроект об административных судах в сочетании с первым проектом Кодекса административного судопроизводства (внесенным в Думу Верховным Судом в 2006 году).[205].Например, И.В. Панова указывает, что проекты по разному определяют даже структуру административной юстиции и компетенцию административных судов - так в проекте 2000 года дела об административных правонарушениях к категории административных не относятся, при этом дела по жалобам на постановление об административном правонарушении согласно проекту Кодекса являются административными.

Проект Кодекса административного судопроизводства дополнял компетенцию административных судов рядом категорий дел: связанными с

[204] Там же.

[205] Проект N 381232-4
Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации
(ред., внесенная в ГД ФС РФ)

осуществлением избирательного права и права на участие в референдуме; по жалобам на решения и действия, в связи с предоставлением или лишением статуса беженца и вынужденного переселенца; по спорам, вытекающим из налоговых правоотношений с участием физических лиц и некоммерческих организаций; связанными с государственной регистрацией или отказом в государственной регистрации общественных или религиозных объединений, политических партий. Проекты решали вопросы компетенции противоречиво: дела об обжаловании решений избирательных комиссий по выборам согласно первому проекту КАС были подсудны межрайонным судам, а согласно проекту закона об административных судах – окружным административным судам и пр. [206]

Отмечаются различные подходы двух актов и к вопросу включения мировых судов в состав судов по административным делам: по проекту закона об административных судах мировые суды в эту систему непосредственно не включены, а согласно проекту Кодекса административного судопроизводства - они входят в систему административных судов и рассматривают по первой инстанции административные дела, связанные с назначением административных штрафов, об оспаривании решений и действий органов территориального общественного самоуправления, по жалобам на ошибки в списках избирателей (участников) референдума, а также дела об административных правонарушениях.

При этом проекты сами по себе касались только рассмотрения административных дел в общих судах и не затрагивали арбитраж, тем самым оставляя задачу создания единой системы рассмотрения административных споров нерешенной.

[206] Панова И.В. Административное судопроизводство или административный суд? / Административное право и процесс, 2013, № 5 с. 4

Указанные противоречия демонстрируют справедливость замечания Е.Б. Абросимовой о том, что необходимо преодолевать пагубную практику принятия актов судоустройственного и наполняющих их актов процессуального характера *в отрыве друг от друга без необходимой координации и взаимосвязи*.[207]

В этой связи целесообразно рассмотрение варианта административной специализации судов общей юрисдикции по аналогии с имеющейся системой военных судов. Е. Абросимова полагает, что трехуровневая система административных судов более предпочтительна. Автор указывает, что вполне уместно использование формата системы военных судов, которые также представляют собой *трехуровневую специализацию в пределах системы судов общей юрисдикции* (гарнизонные военные суды – окружные военные суды – Верховный Суд). Исходя из этого система административной юстиции может представлять собой обособленную структуру, состоящую из межрайонных административных, окружных административных судов, и специализированной коллегии Верховного Суда, не затрагивая при этом другие суды общей юрисдикции.

В предыдущих параграфах показано, что судебная нагрузка административных судов могла бы составлять до 8 млн. дел в год (при этом нагрузка рассчитана только по общим судам). Исходя из этой нагрузки, нельзя говорить о том, что 500 или даже 700 судов первой инстанции будет достаточно, чтобы качественно рассматривать столь внушительный поток дел. По таким расчётам на один суд может приходиться порядка 17 000 дел в год, что, конечно, является фантастическим, и вопрос о том, что считать административным спором и административным делом вновь становится определяющим. В соответствии со ст. 18 КАС РФ, под административным

[207] ЗАКЛЮЧЕНИЕ на проек существует настоятельная необходимость одновременного обсуждения проектов, посвященных вопросам административного судоустройства и административного судопроизводства Федерального конституционного закона “О федеральных административных судах” Е.К. Абросимова;

делом понимается принятое к производству суда требование о разрешении правового спора между субъектами публичных правоотношений, а также материалы, относящиеся к этому спору. Понятие "административное дело" не распространяется на дела об административных правонарушениях.

Таким образом, неизбежно ограничение категорий дел, подведомственных административным судам, и существенная доля административных дел - о привлечении к ответственности за административные правонарушения - будет оставаться в ведении общих судов. Очевидно именно поэтому в качестве альтернативы в проекте Кодекса административного судопроизводства 2006 года предлагалось дополнение системы административных судов *мировыми судьями.*

В настоящее время 6,5 тыс. мировых судей[208] рассматривают в год 2,8 млн. дел о взыскании налогов и сборов с физических лиц и 5,1 млн. дел об административных правонарушениях, это существенно снижает нагрузку на районные суды. В ходе же исторического анализа мы установили, что перегруженность является одной из основных опасностей при создании новых специализированных судов (о необходимости решения этой проблемы отдельно указывалось еще в записке группы П. Столыпина 1906 года).

Именно ввиду многочисленности и шаблонности существенной массы дел об административных правонарушениях их рассмотрение может быть продолжено в рамках существующего института мировых судей. Иной вариант состоял бы в том, чтобы передать все такие дела на рассмотрение административным судам первой инстанции, но их число следовало бы тогда увеличить по сравнению с тем, которое предполагал проект КАС 2006 года. Представлялось бы также целесообразным введение дополнительного условия досудебного рассмотрения и существенное расширение применения

[208] Федеральным законом "Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации" от 29.12.1999 N 218-ФЗ (ред. от 28.12.2013) предусмотрено, что количество мировых судей в Российской Федерации составляет 6500 - уточнить

досудебных процедур урегулирования споров в самих административных органах, чтобы уменьшить массу дел, передаваемых на судебное рассмотрение.

Альтернативный вариант создания *обособленной системы административных судов во главе с Высшим административным судом* также предполагает существенную нагрузку по рассмотрению дел: административные суды были бы призваны рассматривать все дела, возникающие из публичных правоотношений, в том числе не только дела, подведомственные общим, но и арбитражным судам.

Тем не менее, следует согласиться с авторами, считающими вариант отдельной административной юрисдикции наиболее предпочтительным. Самостоятельная система административных судов, во главе с отдельным высшим судом, имеет больше предпосылок не только справиться с судебной нагрузкой, но и достичь других рассмотренных целей такой специализации и при этом избежать недостатков, в той или иной степени системно присущих судам общей юрисдикции (перегруженность судей различными категориями дел, упрощенчество в ведении процесса; необоснованное ограничение предмета судебного рассмотрения; затруднения в реализации предусмотренной законом активной роли суда, самостоятельном истребовании и изучении доказательств; неполнота размещения информации о деятельности судов, в том числе судебных решений; отсутствие системной аналитики по рассмотрению дел данной категории).

Процедуры рассмотрения административных дел, наряду с целью обеспечения независимости суда при рассмотрении дел, создают также предпосылки для реализации независимости судебной системы *как государственного института*.

Баланс частных и публичных интересов в деятельности судов по административным делам может быть достигнут при сочетании ряда условий:

1. независимость судебной системы как института; 2. оперативность в рассмотрении административных дел; 3. процессуальная активность суда (истребование доказательств, свобода пределов рассмотрения и продолжения дела); 4. результативный механизм исполнения судебных решений; 5. возможность досудебного урегулирования административных споров; 6. прозрачность судебной деятельности. Комплексное решения этих задач более предпочтительно в рамках создания отдельной системы административных судов.

В структуре отдельной системы административных судов также могут сочетаться межрайонные и окружные административные суды. При необходимости можно дополнить ее и мировыми судьями.

Особое внимание следует уделить необходимости создания Высшего административного суда, хотя в России проявляется сейчас иная тенденция – объединение высших судов. Произошедшее в недавнем времени упразднение Высшего арбитражного суда, существенно снижает шансы на создание иных высших судов, в том числе и высшего административного. Тем не менее, следует указать те преимущества, которые дает специализация на высшем уровне, и те недостатки, которые связаны с избранным форматом единого высшего суда.

Единый высший суд должен в своем составе иметь достаточный аналитический потенциал как для исправления ошибочных судебных актов - в объеме практики, превышающем 21 млн. дел, так и для выработки правовых позиций по делам и обобщения практики в целях подготовки разъяснений по актуальным вопросам.

Пленум единого высшего суда, дающий разъяснения по вопросам применения законодательства в целях обеспечения единства судебной практики, представляет собой внушительную по числу участников структуру (в новом Верховном Суде – это 170 человек). Для единого высшего суда

неизбежна необходимость определения приоритетных сфер судебного урегулирования, в которых должны быть задействованы его организационные ресурсы (уголовное гражданское или же административное судопроизводство). Осуществление Пленумом ВС как единым органом параллельной аналитики по большой массе дел разных категорий в трех видах судопроизводства напоминает ситуацию Правительствующего Сената, который также соединял в себе полномочия, распространяющиеся на все виды споров; история показала, что качество работы от этого со временем падает.

Очевидно, что при работе отдельного Высшего арбитражного суда или Высшего административного суда их пленумы более мобильны и оперативны в организации своей работы, чему способствуют и отдельные аппараты высших судов. Высшие специализированные суды осуществляют выработку правовых позиций и готовят разъяснения для нижестоящих судов в конкретной сфере, что в итоге позволяет всей судебной системе проводить работу параллельно по нескольким направлениям, лучшим образом концентрировать имеющиеся человеческие ресурсы. Высший специализированный суд может оценивать практику нижестоящих специализированных судов своевременно и более точно реагирует на нее в сравнении с единым высшим судом.

Поэтому и более эффективный мониторинг работы также достигается именно в условиях существования отдельного высшего суда в пределах системы специализированных судов. [209]

Деятельность арбитражных судов подтверждает сказанное – обзоры деятельности арбитражных судов, система доступа к материалам судебной статистики, информационным материалам ВАС и арбитражных судов посредством официального Интернет-сайта ВАС РФ (сейчас – сайт

[209]Примером может служить и Конституционный Суд, в структуре которого имеется специальный отдел, занимающийся анализом и обобщением практики исполнения его решений. Интересно, что его данные по исполнению судебных актов в некоторых случаях могут не вполне совпадать со статистикой Минюста России, который также ведет соответствующий мониторинг.

«Федеральные арбитражные суды», http://www.arbitr.ru) заслужила и профессиональное, и общественное одобрение.

Структура специализации с созданием отдельных высших судов сама по себе приспособлена для более динамичного развития судебной системы, хотя, безусловно, не исключено возникновение временных противоречий между различными элементами судебной системы, как это было с общими и арбитражными судами.

Таким образом, необходимо одновременно оценивать, с одной стороны, возможность централизованной координации деятельности всех судов с целью устранения любых противоречий (в том числе неформальных) в деятельности различных подсистем через единый Верховный Суд, с другой стороны – более адаптированные к разрешению споров в конкретных сферах форматы организации судебной деятельности, основывающиеся на ведущей роли высшего специализированного суда в конкретном виде юрисдикции.

Наиболее приемлемая для нее трехзвенная структура– может включать ***межрайонные суды (первая инстанция), окружные суды и Высший административный суд*** (предлагаемая структура административной юстиции в России описана в приложении № 1).

В Германии, где система административных судов также состоит из судов трех уровней – административных судов, действующих в пределах определенных округов (Verwaltungsgerichten – VG), высших административных судов на уровне земель (Oberverwaltungsgerichten – OVG, Verwaltungsgerichthof – VGH) и Федерального административного суда (Bundesverwaltungsgericht – BVerwG), - административные суды, как и другие юрисдикции действуют и на федеральном уровне, и на уровне земель. 52 административных суда в соответствующих судебных округах рассматривают дела по первой инстанции в

составе трех профессиональных судей и двух почетных.[210] Административные суды земель (всего 16 – по одному в каждой земле)[211] рассматривают апелляционные и кассационные жалобы[212] на решения административных судов.

Федеральный административный суд, являющийся одним из шести немецких высших федеральных судов, состоит из 59 судей (к сравнению, в судебной коллегии по административным делам ВС РФ – 13 судей). Федеральный административный суд возглавляет систему административных судов и рассматривает как кассационные жалобы на решения нижестоящих судов, так и дела по первой инстанции (споры между землями, землями и федерацией; ряд дел по обращениям федерального правительства). Система административных судов является *самой масштабной специализированной судебной системой Германии* и включает почти 2,4 тыс. судей.[213]

При этом по ряду категорий административных дел обжалование в вышестоящие суды (суды земель) не предусмотрено, а пересмотр решений по вопросам нарушения законодательства отдельных земель в Федеральном административном суде невозможен, поскольку он рассматривает вопросы соответствия решений и действий федеральной и земельной администрации только федеральным актам, последней же инстанцией по вопросам и целесообразности, и соответствия деятельности и решений публичных органов земель земельным актам являются высшие административные *суды земель.*

[210] По незначительным делам решение может быть принято судьей единолично, либо даже принятие судебного заключения (приказа) без проведения устного разбирательства, сразу после заслушивания позиций сторон

[212] Также ряд категорий рассматривается административными судами земель по первой инстанции (например, дела связанные со строительством крупномасштабных инфраструктурных проектов, дела возникающие из споров неконституционного характера Земель и Федерации (параграфы 47 и 50 Закона об административных судах), а также по делам, связанным с военной службой и деятельностью Федеральной разведывательной службой (Federal Intelligence Service)

[213] The Federal Administrative Court of Germany (http://www.bverwg.de/informationen/english/federal_administrative_court.php)

Однако Е. Абросимова справедливо отмечает, что принятие только судоустройственного закона, не создаст действенных гарантий обеспечения конституционных прав и свобод граждан, поскольку нормы институционального закона не создают сами процедуры. Эта позиция поддерживается также В. Зорькиным, утверждающим , что дискуссия о том, какие именно суды должны рассматривать административные споры, не является главной, в то время как действительно первоочередного решения требует вопрос, на основе какой процедурной нормативной базы рассматривать административные споры.[214]

§ 4. Система рассмотрения административных дел в судах в соответствии с КАС и АПК РФ; развитие институтов досудебного урегулирования как необходимая составляющая системы урегулирования публично-правовых споров

Фактически же сложившаяся структура судебного рассмотрения административных споров представляет собой упрощенный вариант предлагавшейся в 2000-м году а*дминистративной специализации внутри судов общей юрисдикции, однако, без выделения судов специализированной административной компетенции, а путем создания специализированных структур внутри общих судов.*

В литературе и ранее описывался аналогичный, упрощенный вариант организации рассмотрения судами административных дел – создание в составе судов общей юрисдикции на всех уровнях подразделений, специализирующихся по их рассмотрению. Те преобразования, которые проведены сейчас в системе

[214] Выступление Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина на VIII Всероссийском съезде судей (18 декабря 2012 г.) http://www.ssrf.ru/ page/9098/detail/ - «Административное судопроизводство, выделенное Конституцией в качестве самостоятельного вида судопроизводства , которое в соответствии с положениями ст. 118, ч. 2, ст. 72 ч. 1 п «к» должно осуществляться на основе специального административно-процессуального законодательства. И в этом смысле административного судопроизводства в России не существует, следовательно, требуется полноценная нормативно-правовая база административного судопроизводства.

судов общей юрисдикции, ближе всего именно к этому варианту. Принятый на основе законодательной инициативы Президента РФ второй проект Кодекса административного судопроизводства не содержит изменений существующей системы судов общей юрисдикции.

Кодекс не включает в понятие административных споров дела об административных правонарушениях, арбитражные суды также сохраняют свою компетенцию по рассмотрению административных споров в экономической сфере, не распространяется кодекс и на производство у мировых судей.

КАС РФ не создает принципиально новых структур рассмотрения административных споров, основывается на сложившейся системе, несколько перераспределяя подсудность и подведомственность дел, изменяя сроки и добавляя некоторые новые возможности оптимизации судебного процесса.

Отдельный акцент был сделан на необходимости обеспечения оперативности разбирательства (срок два месяца с возможностью продления до трех), допустимости использования упрощенных процедур (по ряду дел введено упрощенное – письменное производство, в котором судья разрешает дело на основании письменных материалов, без устного разбирательства – в результате срок рассмотрения сокращается до 10 дней). В пояснительной записке к проекту кодекса отмечалось, что сокращение сроков рассмотрения и разрешения административных дел, наряду с иными новеллами (в том числе с существенно сокращенными сроками направления судебных документов), должно обеспечить создание эффективного судебного средства правовой защиты.

При обсуждении проекта , в частности, рассматривалась возможность распространения КАС на арбитражные суды. Комитет ГД по конституционному законодательству и государственному строительству также отмечал, что предложение об отнесении к подведомственности судов общей юрисдикции административных дел об оспаривании решений, действий (бездействия)

организаций, наделенных федеральными законами отдельными государственными или иными публичными полномочиями, в том числе государственных корпораций и саморегулируемых организаций (пункт 3 части 2 статьи 1 Кодекса), не согласуется с главой 24 и пунктом 8 статьи 225 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, закрепляющими подведомственность указанных категорий дел арбитражным судам.[215]

КАС исходит из активной роли суда, его права самостоятельно истребовать доказательства и выходить за пределы заявленных требований. Предусматривается возможность привлечения надлежащего административного ответчика в качестве второго ответчика, если истец не соглашается на замену ненадлежащего административного ответчика; обязанность привлекать в качестве второго ответчика орган, в котором работает должностное лицо, служащий, чьи решения и действия оспариваются.

Важным пунктом является возможность разрешения в ходе административного дела гражданских исков о возмещении вреда, что довольно удобно для истцов. КАС, как уже говорилось, вводит новое понятие административного дела которое определяется как *принятое к производству суда требование о разрешении правового спора между субъектами публичных правоотношений, а также материалы, относящиеся к этому спору*. При этом отмечается, что отдельные категории административных дел не содержат какого-либо правового спора и производство по таким делам, как правило, инициируется публичными органами в силу обязанности, возложенной на них соответствующим федеральным законом.[216]

---

[215] Заключение по проекту федерального закона № 246960-6 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», внесенному Президентом Российской Федерации; по поручению Совета Государственной Думы от 8 апреля 2013 года (протокол №86, пункт 78) Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству

[216] Заключение по проекту федерального закона № 246960-6 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», внесенному Президентом Российской Федерации; по поручению Совета

В сложившейся ситуации можно сделать ряд предложений, связанных с дальнейшим развитием административного судопроизводства в действующей судебной системе - в отсутствие судов административной юрисдикции. Прежде всего, это касается досудебного урегулирования.

Представляется, что оно должно стать неотъемлемым элементом рассмотрения административных споров в современной России. Кодекс административного судопроизводства содержит положение о том, что если федеральным законом установлено обязательное соблюдение досудебного порядка разрешения административных споров, обращение в суд возможно только после соблюдения этого порядка.

Применительно к российской практике Л. А. Мицкевич полагает, что процесс рассмотрения и разрешения административных споров должен *обязательно состоять из двух этапов* - административной процедуры досудебного урегулирования спора и собственно судебной процедуры. [217]

В немецком административном праве ведется большая дискуссия о том, считать ли обязательное предварительное административное обжалование частью административного процесса или же частью судебного процесса. Рассмотрение института досудебного урегулирования позволяет сделать вывод, что наиболее верным было бы считать его *необходимой предпосылкой судебного процесса* и, следовательно, *неотъемлемой и важной составляющей административной юстиции*.

Преимущества внесудебной (альтернативной, административной) процедуры разрешения конфликта очевидны – это более простые, динамичные, более быстрые, менее дорогостоящие процедуры, в которых ключевую роль играет соглашение сторон либо же экспертное мнение; стороны обладают большей свободой действий и менее подчинены условным правилам. Для

Государственной Думы от 8 апреля 2013 года (протокол №86, пункт 78) Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству

[217] Мицкевич Л.А., к.ю.н., профессор ЮИ СФУ (г.Красноярск), предложения в СФ РФ

публичных органов досудебные процедуры также являются возможностью оперативно и без существенных последствий исправить собственные допущенные ошибки в регулировании, либо перепроверить правомерность принятия того или иного решения. Особенно полезны альтернативные процедуры для разрешения конфликтов, связанных с взысканиями обязательных платежей, например при налоговых спорах.

Досудебные способы урегулирования административных споров выгодны всем: и заявителям (уход от формального рассмотрения – ориентирование на результат, экономия времени и финансовых затрат), и публичным органам (возможность исправить ошибки, экономия времени, более четкое взаимодействие органов в пределах административной иерархии), и самим судам (нагрузка на суды снижается, поскольку многие дела до них попросту не доходят, отпадает необходимость в рассмотрении множества однотипных дел; стороны оказываются лучше подготовлены к дошедшим до суда делам, все дополнительные материалы уже представлены и пр.).

Административные процедуры разрешения административно-правовых споров имеют в России длительную историю и определенную специфику - от челобитных и жалоб на высочайшее имя и до распространенных сейчас «жалоб Президенту»[218], «жалоб Мэру», обращений в прокуратуру, правозащитные организации и обращений в СМИ. Ситуации, когда высокого уровня должностные лица формально и неформально вмешиваются в ход того или иного административного конфликта, довольно распространены.

Помимо этого, существует и внутриведомственный порядок рассмотрения административных споров. Однако в настоящий момент нельзя сказать, что он представляет собой распространённый, стандартизированный, прозрачный институт взаимодействия публичных органов и граждан.

[218] Так только за первый квартал 2014 года на имя Президента поступило почти 16 тыс. жалоб и почти 200 тыс. заявлений (http://news.kremlin.ru/media/letters/digests/41d4d840d425da122f3e.pdf).

В настоящее время обращение в органы публичной власти является конституционным правом (ст. 33 Конституции), включающим в себя и право подачи заявлений и жалоб, направляемых для восстановления и защиты нарушенных прав, свобод и законных интересов (ст. 4 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»).[219]

При этом А.М. Волков и Е.А. Лютягина указывают, что имеющийся институт административной судебной жалобы, используемый сейчас как универсальный для рассмотрения практически всех административных споров, не должен исключать реализацию конституционных основ административного досудебного и внесудебного рассмотрения споров из публично-правовых отношений (ст. 45 Конституции РФ).[220]

Относительно молодой закон о рассмотрении обращений граждан[221] имеет важное значение, поскольку устанавливает универсальный и единый порядок работы публичных органов с обращениями граждан и обязывает публичные органы принимать меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, а также анализировать содержание поступающих обращений, принимать меры по своевременному выявлению и устранению причин нарушения прав, свобод и законных интересов граждан.

Однако Л.И. Лупарев, отмечает, что правовая регламентация принятия решений по административно-правовым спорам во внесудебном порядке в России в зависимости от различных ведомств *существенно различается и по*

---

[219] Ст. 4 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

[220] Ст. 45 - Государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется;

[221] Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"

степени своей нормативной урегулированности (законом и на подзаконном уровне), и по *качеству юридической техники*[222] – то есть отсутствует как универсальный институт.

При этом автор приходит к выводу о необходимости законодательной унификации внесудебного порядка рассмотрения административно-правовых споров на федеральном уровне в административно-процессуальном кодексе РФ, который должен содержать административные и судебные сроки обжалования, предельные сроки рассмотрения административно-правовых споров во внесудебном и судебном порядке, порядок рассмотрения поступающих жалоб, включая описание прав и обязанностей спорящих сторон; указание на доказательства, принимаемые во внимание при внесудебном порядке рассмотрения, варианты возможных досудебных решений по административно-правовому спору. Автор предлагает установление иерархии лиц и органов, уполномоченных разрешать возникающие административно-правовые споры во внесудебном порядке на федеральном уровне и создание аналогичного порядка также на уровне субъектов федерации.[223]

Можно также привести позицию Комитета министров Совета Европы о том, что судебное разбирательство на практике не всегда может являться наиболее подходящим для разрешения административных споров.[224]

Эти предложения востребованы в связи с объективно не преодоленными в России недостатками в работе публичных институтов. Как отмечает И.В. Панова, федеральный закон о порядке рассмотрения обращений граждан не меняет основных принципов регулирования административного порядка подачи жалоб. В отношении инстанционной системы разрешения споров с гражданами и самой процедуры рассмотрения жалоб граждан принципы и подходы

[222] Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры – диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук; Воронеж – 2003 г. с. 293
[223] Там же с. 303-304
[224] П. 6 Рекомендации Rec (2001)9 Комитета министров государствам-членам об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами

отечественного законодательства, сформировавшиеся еще в советские годы, до сих пор существенным образом не менялись.[225]

При этом долгое время существовала и продолжает существовать практика взаимоотношений граждан и государственных органов при разрешении возникающих административных споров, вообще отрицающая урегулирование в пределах связи «гражданин – публичный орган» (без привлечения внешней третей силы - суда, прокуратуры). Досудебное урегулирование до сих пор воспринимается публичными органами как лишний элемент взаимодействия (по принципу «что-то не нравится – идите в суд», либо используется не для разрешения спора, а для затягивания возможности судебного обжалования.

И. В. Панова делает вывод, что российский законодатель в области обеспечения законности в сфере государственного управления и защиты прав и свобод граждан и юридических лиц всегда идет двумя параллельными путями - административным и судебным, возможности которых в разные исторические периоды то расширяются, то сужаются. При этом автор находит, что в сложившейся практике обращений граждан в суды нет ничего удивительного, поскольку вероятность того, что вышестоящий орган отменит решение нижестоящего должностного лица (органа) предельно мала, особенно относительно постановлений по делам об административных правонарушениях.[226]

Поэтому привлечение суда для разрешения споров граждан и публичных органов должно оставаться доступной процедурой, используемой гражданами по их усмотрению как после исчерпания других средств обжалования, так и независимо от этого.

---

[225] Панова И.В. Внесудебный и досудебный порядок рассмотрения административных дел с. 2

[226] Причем расширение в 1990-е годы. судебного порядка рассмотрения административных дел автоматически ведет к необоснованному сужению потенциала развития административного порядка их рассмотрения. Так же, как и ограниченный доступ к судебной защите, существовавший почти до 1990-х годов., - это крайность

В соответствии со ст. 15 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»[227], соблюдение при исполнении должностных функций прав и законных интересов граждан и организаций *само по себе является одной из основных обязанностей государственных гражданских служащих* – следовательно, исправление решений и актов, нарушающих права граждан – *является прямой обязанностью административных органов*.

В идеале рассмотрение административного спора в суде должно свидетельствовать о том, что одна из сторон административно-правового отношения уже умышленно идет на нарушение закона – ошибки и неточности должны быть устранены на досудебном этапе, и такая возможность сторонам, безусловно, должна быть дана. По-иному в таком случае должна восприниматься и ответственность лица за не устранение нарушения в административном порядке и доведение административного спора до такого уровня напряженности, что он уже становится предметом рассмотрения в судебном порядке – привлекающем к процессу рассмотрения спора значительные публичные ресурсы. Таким образом, необходимо *стимулировать публичные органы к разрешению споров в досудебном порядке*.

В этой связи отдельные исследователи говорят о необходимости введения специальной ответственности государственных служащих за злоупотребления, допускаемые при досудебном урегулировании споров. Указывается, например, что в случае законности и обоснованности жалобы, не получившей поддержки в публичном органе, но удовлетворенной судом - должностное лицо административного (административно-юрисдикционного) органа, допустившее нарушения, наряду с должностным лицом, рассматривавшим жалобу, может быть в соответствии с процедурами, установленными Законом РФ от 27.04.1993

[227] Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 02.04.2014) "О государственной гражданской службе Российской Федерации"

№ 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», подвергнуто дисциплинарным взысканиям вплоть до увольнения со службы, а граждане и юридические лица вправе требовать рассмотрения - параллельно с административным судопроизводством - гражданского иска о возмещении ущерба, причиненного незаконными действиями исполнительных органов власти, по аналогии с положениями, закрепленными в ст. 1069 ГК РФ.[228]

В настоящее время досудебное урегулирование административных споров по общему правилу не только не является обязательным (более того, необходимых положений об этом не содержал ни проект об административных судах, ни изначальный *проект Кодекса административного судопроизводства*[229]*)*, но и никак не стимулируется, хотя именно эта процедура способна существенным образом оптимизировать рассмотрение административных споров и снизить нагрузку на суды, поскольку, по всей очевидности, большое число административных споров может быть разрешено без привлечения суда.

Таким образом, можно сформулировать необходимые актуальные подходы к процедурам разрешенияправовых конфликтов в сфере административных правоотношений: 1. *рассмотрение административного спора в административном суде должно, по возможности, быть не единственной, но крайней мерой, применяемой в основном при исчерпании иных способов урегулирования спорных правоотношений; 2. досудебные формы разрешения административных споров имеют большой потенциал для устранения конфликтов и могут существенным образом снизить нагрузку на суды по рассмотрению соответствующих категорий дел; 3. в настоящее время*

[228] Панова И.В. Внесудебный и досудебный порядок рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2013. N 7. С. 126 - 161.

[229] В соответствии со ст. 4 Кодекса административного судопроизводства если для определенной категории административных дел федеральным законом установлен обязательный досудебный порядок урегулирования административного или иного публичного спора, обращение в суд возможно после соблюдения такого порядка.

потенциал досудебного урегулирования споров в должной мере не используется; в Российской Федерации досудебные процедуры разрешения административных конфликтов требуют приоритетного развития, которое может обеспечить их эффективность как средства правовой защиты .

Как отмечает А.Б. Зеленцов, если административная юрисдикция - является технологией разрешения конфликтов, использующей механизм властно-принудительного решения, то альтернативные (внесудебные, внеюрисдикционные) способы используют уже механизм компромисса, восстановления нарушенного права, самостоятельного устранения нарушений.[230]

А.М. Волков и Е.А. Лютягина указывают, что разрешение административных споров регулируется в разных правовых системах с помощью принятия актов трех направлений - законов об административных процедурах, законов об административных судах или об административном судопроизводстве и законов об альтернативных способах разрешения споров.

При этом в разных странах сочетание таких актов различно (так в США – нет закона об административном судопроизводстве, но есть законы об административных процедурах и альтернативных формах разрешения споров; в Германии - нет отдельного закона об альтернативных процедурах разрешения административно-правовых споров, но есть законы об административных процедурах и закон об административном судопроизводстве[231]).

В настоящее время в России применительно к разрешению административно-правовых споров применен формат именно административного судопроизводства, которое в сложившихся условиях может быть дополнено формами досудебного урегулирования.

---

[230] Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: Монография Изд. 2-е испр. и доп. – М.: Изд-во РУДН, 2009. – С. 557.

[231] Волков А.М., Лютягина Е.А. Об административных способах разрешения административно-правовых споров // Правовая инициатива 1/2012 (http://49e.ru/ru/2012/1/9)

Использование альтернативных судебному рассмотрению средств разрешения административных споров может способствовать взаимодействию административных органов власти с населением (чего серьезно не хватает российским публичным органам), способствовать росту авторитета публичных органов в глазах граждан и профессионализации бюрократического аппарата. Однако это не должно служить созданию административных барьеров на пути к судебной защите от действий публичных органов.

Весьма полезным документом в этой связи являются Рекомендация Rec (2001)9 Комитета министров Совета Европы государствам-членам об альтернативных судебным разбирательствам способах разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами. [232]

Они выделяют несколько основных форм альтернативного разрешения конфликта: внутренний пересмотр дела в ведомстве; примирение; договорное урегулирование; медиация; арбитраж (третейский суд). [233] При этом часть форм (медиация и примирение) могут применяться как до начала судебного разбирательства, *так и во время него*.

Каждая из указанных форм заслуживает отдельного рассмотрения, однако в современных российских условиях наибольшее внимание следует уделить формату *внутреннего пересмотра в ведомственной системе с использованием эффективных административных процедур*. Он предполагает претензионный порядок рассмотрения административного спора, когда гражданин или организация, считающие что решение или действие публичного органа нарушают их права, направляют жалобу-претензию, инициируя ведомственный пересмотр дела указанными публичными субъектами, либо вышестоящими органами и должностными лицами.

[232] Рекомендация Rec (2001)9 Комитета министров Совета Европы государствам-членам об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами (https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1116305&Site=COE)

[233] не в том смысле в котором он употребляется в отечественном понимании, а в смысле

Так статья 190 АПК РФ («Примирение сторон»), предполагает возможность урегулирования экономических споров из публичных правоотношений с помощью примирительных процедур.[234] Более того, арбитражный процесс возлагает на суд *обязанность предпринять все необходимые меры для примирения* - процедура примирения органически включена в арбитражное судопроизводство.[235]

Подобное положение содержится и в Кодексе административного судопроизводства[236], статья 139 которого устанавливает, что стороны могут урегулировать спор, заключив *соглашение о примирении*. При этом предусматривается обязательная процедура утверждения соглашения судом с проверкой условий соглашения о примирении (на предмет соблюдения прав, свобод и законных интересов других лиц, а также соблюдения пределов прав и обязанностей субъектов спорных правоотношений и принципиальной возможности самих уступок). Соответственно, после утверждения соглашения судом производство прекращается, а неисполнение условий соглашения о примирении в добровольном порядке влечет принудительное исполнение.

АПК содержит отдельную главу (глава 15), довольно подробно регламентирующую процедуру заключения, утверждения и исполнения мирового соглашения – *в аналогичной главе нуждается и Кодекс административного судопроизводства*.

Имеющиеся в статье 139 КАС формулировки, о том, что «*примирение сторон может касаться только их прав и обязанностей как субъектов спорных публичных правоотношений и возможно в случае допустимости взаимных уступок сторон*», являются не определенными и вряд ли могут

[234] Глава 15 АПК РФ «Примирительные процедуры»
[235] В. В. БЛАЖЕЕВ, и. о. заведующего кафедрой гражданского процесса МГЮА, кандидат юридических наук, доцент (материалы сайта Томского арбитражного суда (http://www.tomsk.arbitr.ru/content/mirovoe_soglashenie_st190_apk_rf)
[236] принят ГД ФС РФ в I чтении 21.05.2013

способствовать активному использованию административного механизма урегулирования конфликтов.

Административный порядок рассмотрения споров из публичных правоотношений предполагает и специальные *квазисудебные принципы* процедур внутри административных органов, и *внутриведомственный пересмотр* - при возможности обращения непосредственно к органу или должностному лицу – нарушителю, или в вышестоящую инстанцию, что не исключает и смешанные механизмы.

В Германии, в случае если заявитель ставит вопрос об отмене административного акта либо об обязании администрации принять некий акт или совершить действие - предварительное обращение к публичному органу (возражение), является *обязательным условием для последующего обращения в суд*. Как уже отмечалось, в немецком административном праве ведется большая дискуссия о том, считать ли обязательное предварительное административное обжалование частью административного процесса или частью судебного процесса, однако эта дискуссия нисколько не сказывается на эффективности применяемого института.

Л.А. Мицкевич полагает, что в Германии производство по обжалованию действий органов государственного управления, в рамках которой проверяется законность и целесообразность действий органов публичной власти, является самостоятельной процедурой административного права и при этом обязательной стадией предварительного судебного производства.[237]

В США, несмотря на то, что специализированной системы административных судов нет, существует отдельная система досудебного урегулирования административных споров между органами государственной власти и гражданами.

---

[237] Административные процедуры в экономике: проблемы совершенствования правового регулирования / под ред. Е.В. Гриценко, О.А. Ногиной. – СПб.: СПбГУ, 2010.

Оспаривание актов и действий публичных органов происходит в специальных органах, которые отделены от федеральной судебной системы и системы штатов, но осуществляют судебные функции. Такие дела рассматривают специальные должностные лица - административные судьи (administrative law judge – ALJ), которые проводят слушания, выясняют фактические обстоятельства, принимают решения (присуждают компенсации, налагают штрафы и санкции), совмещая при этом прокурорские и судебные функции.

Полномочия административных судей существенно различаются в зависимости от органа исполнительной власти (они могут принимать окончательное решение или просто давать рекомендации руководителю публичного органа). Общие особенности процедуры рассмотрения административных жалоб в различных исполнительных органах установлены Административным процессуальным актом (Administrative Procedure Act – APA). При этом административные судьи работают, используя и формальные процедуры (formal adjudication), схожие с процессом в судах (включая сбор и исследование доказательств, показания свидетелей, устные слушания и вынесение решения) и неформальные (informal adjudication), основывающиеся на инспектировании, обсуждении и переговорах сторон в большей степени, чем на процедурах, подобных судебным.[238]

При этом административные судьи (ALJ) являются сотрудниками исполнительных органов власти, оставаясь судьями, однако Административный процессуальный акт (APA) предусматривает для независимости административных судей особые механизмы – они не могут быть привлечены к ответственности за позицию, занятую в ходе принятия решения; административные судьи не включены в систему оценок , используемую по отношению к другим государственным служащим, на них не распространяется

[238] Fox, William F. Understanding Administrative Law. 5th ed. Albany, NY: LexisNexis, 2008

правило испытательного срока; оплата труда административных судей изменяется независимо от органов исполнительной власти, в которых они работают; административный судья может быть снят с должности, только по результатам публичных слушаний в специальной комиссии (Merit Systems Protections Board). Кроме того, должностным лицам публичных органов запрещается вмешиваться в процедуру распределения дел между ALJ; судьи не могут консультировать своих коллег по административным органам или кого бы то ни было; на них также не может быть возложено исполнение обязанностей, которые не могут сочетаться с их судейскими функциями и пр.[239]

Особый интерес вызывает вопрос о назначении административных судей на должности. Судьи избираются и назначаются специализированной службой по подбору кадров для государственных органов (Office of personnel management – OPM, http://www.opm.gov/about-us/), при этом кандидат должен обладать как минимум семилетним опытом участия в судебных процессах и получить рекомендации 20 профессионалов.

Конкретные форматы работы административных судей разнятся в зависимости от ведомства. При этом решения самих административных судей опять же могут быть обжалованы в во внутренние апелляционные структуры исполнительных органов (internal appellate body), в случае же неудовлетворения – в суды штата или федеральные суды. То есть в США, как и в Германии, существует правило *обязательного досудебного административного разрешения спора*.

При этом в ряде публичных учреждений есть собственные штатные сотрудники, рассматривающие споры граждан с органами (hearing officers, trial examiners), которые вообще не имеют никаких гарантий, содержащихся в Административном процессуальном акте (APA), однако их работа также является частью системы досудебного урегулирования административных

[239] См. решение Верховного Суда США по делу Butz v. Economou (1978)

споров. Так, например, споры граждан с Управлением социального обеспечения (Social Security Administration) рассматриваются прежде чиновниками самого Управления и лишь потом идут на рассмотрения к административным судьям (ALJ), если же и административные судьи отказываются поддержать заявителя, он может обратиться в суд (обязательность досудебного урегулирования споров сочетается с возможностью судебного пересмотра решений, принимаемых административными судьями). Это демонстрирует, что обязательное досудебное рассмотрение спора нужно, прежде всего, самим публичным органам.

Рассмотренные практики административных судей в США показывают, что этот институт скорее является не специализированным органом исполнительной власти, а гражданским институтом, функционеры которого наделены специальной компетенцией по рассмотрению административных споров, но все же являются служащими своих административных органов, что позволяет им органично вливаться в деятельность органов власти, имея представление о специфике их работы.

Исследователями приводятся примеры и других похожих адмнистративно-юрисдикционных органов, занимающихся рассмотрением отдельных категорий дел из публичных правоотношений в других государствах. Так в Канаде в ряде провинций рассмотрением дел об административных правонарушениях занимается специализированный *административный трибунал, также являющийся органом исполнительной власти*.

Предложения о создании подобных структур высказываются и отечественными исследователями. И.В. Панова вообще предлагает создание Федеральной административной палаты России (ФАП России) которая бы занималась досудебным рассмотрением административных жалоб на решения и действия государственных органов и должностных лиц; привлекала бы к

административной ответственности физических и юридических лиц[240] и осуществляла бы пересмотр постановлений по делам об административных правонарушениях по всем категориям дел независимо от их субъектного состава. Автор предлагает создать структуру территориальных и межтерриториальных подразделений палаты и включить ФАП в систему федеральных органов исполнительной власти с тем, чтобы ее председатель назначался Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.[241]

В каких-то чертах эти предложения перекликаются с опытом США и Канады, однако в текущих условиях создание подобной структуры вряд ли можно назвать оптимальным, ее реализация привела бы к созданию еще одной федеральной системы органов исполнительной власти, которая к тому же станет единственным ответчиком в судах по существенной части споров из публичных правоотношений, может сократить юрисдикционные полномочия мировых судей, нивелирует специфику деятельности по разрешению споров внутри различных исполнительных органов. Штат и полномочия подобной организации должны быть огромными, а высокая загруженность едва ли позитивно скажется на работе.

Рассмотренные практики зарубежных стран исходят из того, что система публичных органов *сама должна эффективно рассматривать жалобы граждан на свои решения и действия*, в случае необходимости органы пересматривают свою позицию, и это отвечает также их собственным интересам. При этом в США, Германии, Канаде и Франция нагрузка по рассмотрению споров из публичных правоотношений падает на сами административные структуры (либо же на квазисудебные административные органы). Это отмечают и российские практики – так заместитель руководителя

[240] По составам дел , указанным в с. 23.1 КоАП РФ

[241] Панова И.В. Внесудебный и досудебный порядок рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2013. N 7. С. 126 - 161.

ФНС России С. Аракелов замечает, что «практика показывает, что «система пересмотров» своих собственных решений не только способна исключить множество возникающих конфликтов, но и дает возможность …. постоянно совершенствоваться».[242]

Тем не менее, система административного пересмотра решений, чтобы быть эффективным способом защиты прав граждан и организаций и действительно обеспечивать справедливое и беспристрастное рассмотрение жалоб должна соответствовать некоторым очевидным принципам:

- разрешение спора должно обязательно осуществляться о с участием органа, являющегося вышестоящим по отношению к стороне спора, или с участием иной инстанции;
- должен исключаться конфликт интересов у разрешающего спор органа;
- заявителю должна обеспечиваться возможность получить необходимую в связи с рассмотрением его жалобы информацию и

дополнительно мотивировать свою позицию перед разрешающим спор органом, в том числе в устной форме и с помощью представления дополнительных материалов;

- стимулируется принятие решений о пересмотре обжалуемых действий и актов самой административной системой, с указанием мер, которые реально обеспечивают исполнение решения в пользу заявителя;
- должна быть предоставлена возможность обжалования принятого в результате рассмотрения административной жалобы решения в вышестоящий орган и суд.

При этом в российской практике уже есть важный пример: Федеральная налоговая служба несколько лет назад взяла курс на оптимизацию налоговых споров. Была проделана работа по выработке единых подходов налоговых органов в разных субъектах федерации, усилен контроль за рассмотрением жалоб налогоплательщиков в налоговых органах, введен обязательный порядок

[242] http://www.rg.ru/2013/07/09/arakelov.html

досудебного обжалования всех налоговых споров[243] – и уже в 2013 году жалоб на налоговые органы становится сразу на четверть меньше, при этом и суды признают акты налоговых органов незаконными реже, чем в предыдущие годы (количество судебных налоговых споров в период с 2010 по 2012 год уменьшалось на 15 - 20% ежегодно).[244]

Проект по внедрению института обязательного досудебного урегулирования в российскую практику был начат еще в 2009 году[245]. Однако изначально налогоплательщики нечасто применяли этот механизм. В 2012 году Президиум ВАС РФ указал, что обязательный досудебный порядок обжалования распространяется только на решения налогового органа, вынесенные по результатам налоговой проверки, исходя из толкования положений ст. 101, 101.2, 101.4, 137 - 140 НК РФ (Постановление от 10.07.2012 № 2873/12).

С 1 января 2014 года в силу вступил закон «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации[246], в соответствии с которым любые ненормативные акты, действия (бездействие) налогового органа, действия (бездействие) должностных лиц подлежат обязательному обжалованию во внесудебном порядке.[247]

Внедренная схема проста - жалобы[248] подаются в вышестоящий налоговый орган и тот, в свою очередь, может отменить обжалуемое решение, либо

---

[243] Введен с 1 января 2014 года, частично начал действовать с 2009 года.

[244] Першин М. Дойдем ли до суда... Изменения в процедуре досудебного урегулирования налоговых споров // Административное право. 2013. N 3. С. 13 - 16.

[245] Обязательный досудебный порядок урегулирования налоговых споров существует в Нидерландах, Германии, Великобритании, Австралии и т.д. (в том числе с использованием медиации) – это способствует тому, что до стадии судебного рассмотрения доходит менее 10% таких споров. Першин М. Дойдем ли до суда…//Административное право. 2013.№3.С.13-16.

[246] Федеральный закон от 02.07.2013 N 153-ФЗ "О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса российской федерации" вступил в силу с 03.08.2013 (поправки, касающиеся обязательного обжалования вступивших в законную силу актов налоговых органов и действий/бездействий должностных лиц, вступили в силу с 01.01.2014). Закон касается совершенствования порядка досудебного рассмотрения споров между налоговыми органами и налогоплательщиками.

[247] За исключением актов, которые принимаются налоговыми органами по результатам рассмотрения жалоб.

[248] *Жалобой* признается обращение лица в налоговый орган, предметом которого является обжалование вступивших в силу актов налогового органа ненормативного характера, действий или бездействия его

отказать в удовлетворении жалобы. Во втором случае решение нижестоящего налогового органа вступает в силу и может быть обжаловано или в вышестоящий налоговый орган или уже в судебном порядке. При этом в досудебных процедурах спор рассматривается 15 дней.

Механизм досудебного рассмотрения содержит ряд важных нововведений. Так, увеличены сроки вступления в законную силу решений по результатам налоговых проверок (с десяти дней до одного месяца), закреплен механизм предварительной оценки обоснованности жалоб, появились возможности по представлению дополнительных документов при рассмотрении апелляционной жалобы, уточнены правила исчисления сроков для обращения в суд после обжалования в вышестоящий налоговый орган.

Безусловно, отмечаются и недостатки описываемой системы - в ситуации, когда вышестоящие органы управляют деятельностью нижестоящих, а общефедеральный процессуальный порядок досудебного урегулирования споров отсутствует, беспристрастность при рассмотрении жалоб может быть обеспечена не всегда[249]; отсутствие прозрачности в регламентации действий вышестоящего налогового органа по рассмотрению апелляционной налоговой жалобы также не способствует росту доверия налогоплательщиков к рассмотрению споров в досудебном порядке.[250]

Авторы, с сожалением пишут о том, что в настоящий момент ФНС России в организационном плане не готова рассматривать апелляционные жалобы с участием самих налогоплательщиков. Несмотря на то, что ВАС РФ указывал на

должностных лиц, если, по мнению этого лица, обжалуемые акты, действия или бездействие должностных лиц налогового органа нарушают его права.

Апелляционной жалобой признается обращение лица в налоговый орган, предметом которого является обжалование не вступившего в силу решения налогового органа о привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения или решения об отказе в привлечении к ответственности за совершение налогового правонарушения (ст. 138 НК РФ)

[249] Регламент рассмотрения заявлений и жалоб физических и юридических лиц на действия или бездействие налоговых органов утвержден Приказом ФНС России от 24.03.2006 N САЭ-4-08/44дсп, является документом для служебного пользования

[250] Панова И.В. Внесудебный и досудебный порядок рассмотрения административных дел

необходимость рассмотрения жалобы с участием налогоплательщика, в случаях, если налогоплательщик просит об этом налоговый орган[251] – в настоящее время рассмотрение происходит без участия лица, подавшего жалобу (п. 2 ст. 140 НК РФ).

Следует согласиться с М. Першиным относительно того, что указанный этап урегулирования разногласий с налоговыми органами не стал простой формальностью и не приводит к необоснованному затягиванию времени. Безусловно, ***практика налоговых органов имеет потенциал к распространению и на другие административные органы.***

В эффективном досудебном обжаловании в вышестоящий орган коренится еще один важный механизм, о котором следует упомянуть – систематическое рассмотрение жалоб на нижестоящие административные органы вышестоящими *формирует единую правовую позицию в пределах всего ведомства*.

Еще Корф отмечал, что административный надзор, вопреки тому, как он изначально воспринимается, *не может быть частью активного управления*, поскольку работа административной системы построена в одном направлении – в направлении исполнения текущих решений по вертикали. С. Корф, детальным образом проанализировав столетнюю практику русской администрации 19 века, писал, что административный надзор вышестоящих органов является *пассивным институтом системы* (он заключается в основном в запросах на подготовку отчетности, которая может носить формальный характер).

Нет оснований заявлять, что в современной России, положение дел иное. Большие объемы «позитивной» отчетности, направляемой нижестоящими органами в вышестоящие, не может являться основным показателем качества работы всей структуры. Показателем качества, что вполне очевидно, является

[251] См. Постановление Президиума ВАС РФ от 03.04.2012 № 15129/11

количество претензий граждан к работе публичных институтов - количество жалоб - как наиболее точный индикатор этого состояния.

Обязательность досудебного рассмотрения публичных споров в вышестоящих органах, таким образом, создает *дополнительный механизм надзора в пределах иерархии самих публичных органов*, что, в конечном счете, обеспечивает более высокую степень подотчетности и минимизирует произвол исполнителя на местах, эти факты едва ли видны в ведомственной отчетности, но хорошо прослеживаются в судебных решениях.

При использовании указанной процедуры нижестоящие органы также будут иметь возможность заранее корректировать свою практику - при таком взаимодействии количество идентичных конфликтов в пределах всех территориальных подразделений будет снижаться - большинство споров из публично-правовых отношений не должно доходить до второго этапа работы административной юстиции, а именно до рассмотрения в судах.

§ 5. Развитие механизмов обратной связи между судебной системой и высшими административными органами

При любом варианте развития специализации внутри судебной системы по рассмотрению административных дел именно непосредственная связь этого аспекта судебной деятельности с существом и процедурами администрирования в государственном процессе управления делает неизбежным обмен информацией между ними.

В теоретических моделях судоустройства судебная деятельность рассматривается как неотъемлемая часть государственного управления, на суды в том числе возлагается задача по мониторингу воздействия публичных решений на общественные отношения.

И. Л. Петрухин отмечал, что следует различать две формы эффективности создаваемых законов – непосредственное воздействие закона на общественные

отношения *в нужном для законодателя направлении* (в указанном случае есть не правоприменение, а правоисполнение) и регулирование законом общественных отношений через деятельность субъектов правоприменения, в частности судебную деятельность.[252] Судебная же практика является важным *сигнализатором качества работы государства в целом*. Было бы вполне логично, если бы исполнительные и законодательные органы регулярно делали из судебной практики выводы о своей собственной деятельности, в том числе также о нормативном и индивидуально-правовом регулировании, осуществляемом территориальными и внутриведомственными подразделениями органов власти.

Из судебной статистики видно, какие отношения порой складываются в государственной контрольной деятельности. Если в 2013 году по Приморскому краю в 96% случаев обжалования действия и решения таможенных органов были признаны судом незаконными – то это также демонстрирует ту политику, которую проводят контролирующие органы исполнительной власти, и суд в этом случае является и *основным средством защиты,* и *объективным источником информации* и *аналитики* для других ветвей власти об их собственной работе. Так, например, установленные неоправданно высокие социальные отчисления, связанные с ведением предпринимательской деятельности, для индивидуальных предпринимателей[253] коррелируют с тем, что 30% дел о привлечении к административной ответственности в арбитражных судах касается именно *осуществления предпринимательской деятельности без регистрации* – что говорит о несбалансированности государственной политики в сфере частного предпринимательства и массовом

[252] Петрухин И.Л., Батуров Г.П., Морщакова Т.Г. Теоретические основы эффективности правосудия – ИГП АН СССР, М.: «Наука», с. 195

[253] с 2013 года социальные отчисления ИП выросли почти вдвое. Всего, за период с 1 ноября 2012 года по 1 октября 2013 года прекратили свою деятельность 943 457 ранее зарегистрированных индивидуальных предпринимателей и 36 305 фермеров. В случае продолжения их работы, в России на 1 октября 2013 года было бы на 27,4% предпринимателей больше (ИА "ГАРАНТ": http://www.garant.ru/actual/ip-deal/izmeneniya/#ixzz31Nd0FHLP).

стремлении населения, желающего вести предпринимательскую деятельность, уклониться от каких-либо контактов с государственными органами (эти выводы подтверждаются и социологическими опросами и частными беседами с отдельными предпринимателями).

Об этом сигнализируют суды, являющиеся в конечном счете – в силу своей контрольной функции за действиями и решениями органов власти и должностных лиц - объективным индикатором эффективности или неэффективности государственной политики. Соответственно, выводы судебной статистики и судебной аналитики должны использоваться государственными органами при выработке общих нормативных предписаний.

Мониторингом результатов правоприменения в России занимается Министерство юстиции. Минюст должен разрабатывать ежегодный план мониторинга, на основе поступающих предложений от федеральных государственных органов и органов государственной власти субъектов федерации. Правительство представляет доклад о результатах мониторинга правоприменения Президенту.[254]

В соответствии с Методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации[255] практика судов общей

---

[254] Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации"
Федеральным органам исполнительной власти и региональным властям поручено осуществлять мониторинг правоприменения. Его цели - ликвидация противоречий между нормативно-правовыми актами; устранение коррупциогенных факторов; совершенствование правовой системы. Регламентирован порядок его проведения.
К ведению Минюста России отнесен мониторинг правоприменения для выполнения решений Конституционного Суда РФ и постановлений Европейского Суда по правам человека. Речь идет о случаях, когда требуется принять, изменить или отменить нормативно-правовые акты. На Министерство также возложены координация мониторинга, осуществляемого федеральными органами власти, и его методическое обеспечение.
Минюст России будет ежегодно разрабатывать проект плана мониторинга. За основу берутся послания Президента РФ Федеральному Собранию РФ; решения КС РФ, ЕСПЧ, ВС РФ, ВАС РФ; предложения органов госвласти и госкорпораций. Также учитываются национальный план противодействия коррупции, программа социально-экономического развития страны; предложения институтов гражданского общества и СМИ. План мониторинга утверждается Правительством РФ.
Органы власти обязаны ежегодно докладывать о результатах мониторинга в прошлом году. Сводный доклад представляется Президенту РФ на утверждение. После этого он публикуется в СМИ, а также размещается на официальных сайтах Президента РФ, Правительства РФ и Минюста России. (Источник ГАРАНТ.РУ: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12085954/#ixzz3PoeveqUa
[255] утв. постановлением Правительства РФ от 19 августа 2011 г. N 694

юрисдикции и арбитражных судов находится на первом месте в ряду источников информации . Кроме нее, в Методике также названы такие источники , как практика деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов федерации, информация от общественных, научных, правозащитных и иных организаций, СМИ, граждан.

В докладе Правительства РФ за 2012 год указано, что около 30 процентов предложений по совершенствованию нормативных правовых актов Российской Федерации, высказанных представителями гражданского общества и экспертами, учтены при подготовке данного доклада . В доклад включены предложения о необходимости принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, о мерах по повышению эффективности правоприменения.

Вместе с тем, отсутствует указание на то, что при проведении мониторинга учитывается информация, поступившая от судебной системы (говорится только о федеральных органах исполнительной власти, органах государственной власти субъектов и институтах гражданского общества).[256]

На сайте Правительства РФ размещены доклады ежегодного мониторинга правоприменения в РФ за 2012 и за 2013 годы, а также План мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2015 год[257].Однако в самом плане среди органов, участвующих в мониторинге правоприменения и представляющих доклады о результатах мониторинга, отсутствуют судебные органы –, несмотря на то, что в соответствии с Методикой проведения мониторинга на первое место поставлена именно *судебная практика*.

[256] институтам гражданского общества предоставлена возможность высказывать мнения и предложения по совершенствованию правоприменительной практики и законодательства Российской Федерации

[257] Распоряжение от 28 августа 2014 года №1658-р. Мониторинг правоприменения предусматривает сбор, обобщение, анализ и оценку информации для принятия, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Федерации и муниципальных правовых актов. Утверждение Плана будет способствовать совершенствованию правовой системы Российской Федерации. (http://government.ru/docs/14527/)

Источником информации о правоприменении остаются сами органы, в отношении которых мониторинг и осуществляется.

Так по отрасли обеспечения в Вооруженных Силах РФ законности, правопорядка, воинской дисциплины органом, участвующим в мониторинге правоприменения, согласно плану, является только Минобороны России, но о роли в этом мониторинге специализированных военных судов не упоминается вовсе.

По всей очевидности непосредственно информация, имеющаяся у судебных органов, оказывается исключенной из инструментария мониторинга правоприменения в Российской Федерации. Однако мониторинг деятельности исполнительных органов власти, органов государственной власти субъектов федерации должен осуществляться не только по их собственным данным, но и по данным судебной статистики. Информация о том, каково распределение жалоб граждан в суды на публичные органы в системе органов исполнительной власти в целом (федеральные органы – местные органы; федеральные министерства), и отдельно по каждой подсистеме (конкретные службы, агентства, территориальные управления, инспекции и пр.), не может не учитываться при *оценке качества работы публичных органов*. Это должен быть открытый показатель работы, информация о котором не только требует ее размещения для общего доступа на сайтах судебных органов, Судебного департамента при ВС и на сайтах соответствующих публичных органов, по примеру федеральной налоговой службы[258] - эта информация должна доводиться до граждан с использованием СМИ.

Таким образом, данные судебной работы должны служить *официальной оценке вышестоящими административными органами работы нижестоящих* - суды общей юрисдикции могут давать данные для оценки работы

[258] http://www.nalog.ru/rn77/service/complaint_decision/

правоохранительных органов, а арбитражные суды – данные для оценки государственного регулирования в сфере экономической деятельности.

Можно сказать, что именно суды фактически являются *трансляторами основных претензий общества*, поскольку аккумулируют обращения граждан, объективно констатируют факты нарушений прав граждан и определяют их масштаб. Представляется немаловажным, чтобы суды, публикуя данные для *официальной оценки качества работы* - (не краткую аналитическую записку по итогам работы за год, которые можно найти сейчас на сайтах арбитражных судов, ВС и КС[259]), представляли ежегодно официальный доклад от имени судебной системы главе государства, представительному и законодательному органу государства, официально направляли его в Правительство, министерства и ведомства - с доведением его до всеобщего сведения в полном объеме.

Сейчас, исходя из возможной доступности информации для граждан, суды ограничиваются представлением своей позиции в небольшом количестве публичных лекций, отдельных выступлениях председателей высших судов, кратких комментариях, которые довольно редко носят конкретный характер. Одновременно с этим в соответствии со ст. 103 и 114 Конституции Государственная Дума РФ ежегодно заслушивает, а Правительство РФ разрабатывает и представляет о*тчеты о результатах своей деятельности*, которые, вопреки логике, не сопровождаются данными судебной системы о результатах той же деятельности Правительства, исходя из поступивших в суды жалоб граждан и принятых решений, и сами отчеты Правительства не содержат должного анализа судебной практики, касающейся претензий граждан к его деятельности такие подходы не обеспечивают существование реальной и постоянной обратной связи.

[259] См. Аналитическая записка к статистическому отчету о работе арбитражных судов в Российской Федерации в 2013 году; Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2012 году

Судебная власть, дополняя и проверяя официальные данные о работе исполнительной и законодательной власти, должна исходить из анализа складывающейся судебной практики, которая касается не только решений и действий исполнительных органов, но и качества нормативного регулирования.

При этом, если исходить из возможности оптимальной структуры административной юстиции – подобные публичные отчеты о законности нормативных и ненормативных актов, решений и действий административных органов надлежало бы представлять именно Высшему административному суду.

В сложившихся условиях этот формат должен реализовываться в деятельности ВС РФ и КС РФ (в этой связи следует рассмотреть возможность дополнения соответствующих статей Конституции РФ).[260]

Таким образом, данные судебной системы о результатах разрешения судами публично-правовых споров, могут стимулировать публичные органы повышать качество своей работы, свидетельствовать о положительных сдвигах. Жалоб в суды на действия публичных органов должно становиться меньше, а это в свою очередь поощряет *«пересмотр решений» самими публичными органами в рамках досудебных процедур урегулирования претензий граждан*, и, в конечном счете, снижает нагрузку на суды, а также снимает вопрос о необходимости большой численности административных судей.

Обратная связь должна существовать не только на уровне высших органов управления, но и на уровне рассмотрения конкретных дел. В США развита практика, согласно которой суд, если он при проверке административного решения обнаруживает какое-либо новое неучтенное обстоятельство, направляет информацию об этом административному органу, давая

[260] Предложения по дополнению регулирования см. в приложении № 2 к диссертации.

возможность тому самостоятельно откорректировать позицию без судебного решения.

Председатель Верховного Суда в интервью Российской газете отмечал, что в 2012 году российские суды удовлетворили более 48% жалоб на неправомерные действия должностных лиц и 72% жалоб на неправомерные действия государственных и муниципальных органов власти и органов местного самоуправления[261] - это воспринимается как *заслуга* отечественного правосудия. В Германии по статистике в пользу государственных органов разрешается в среднем 75-80 % дел[262], а в пользу заявителей лишь 1/5, то есть в точности наоборот. Аналогичная ситуация и в США – там в досудебном порядке разрешается более 85% споров в сфере уплаты налогов, а до решения судов доходят не более 7% от общего количества, и при этом налогоплательщики оказываются победителями менее чем в 10% случаев.[263]

Такая статистика говорит о том, что в немецкие и в американские суды в основном попадают дела, уже *тщательно изученные административными органами на предмет их собственной возможной неправоты, в таких делах* – чаще всего не прав оказывается именно гражданин (организация). Столь высокий процент решений судов в пользу публичных органов не свидетельствует о небъективности (какой-либо заинтересованности) судебных властей, но говорит о качестве работы самих административных институтов, самостоятельно разрешающих большинство ситуаций, вызывающих социальное напряжение и являющихся потенциальным предметом рассмотрения административной юстиции. Это еще раз указывает на то, что именно суды,

[261] Вячеслав Лебедев: Не гражданин, а чиновник должен доказать в суде свою правоту (интервью Российской Газете) http://www.rg.ru/2013/02/19/lebedev.html

[262] Georg Herbert, Judge at the Federal Administrative Court, Leipzig ADMINISTRATIVE JUSTICE IN EUROPE Report for Germany p. 19

[263] Першин М. Дойдем ли до суда... Изменения в процедуре досудебного урегулирования налоговых споров // Административное право. 2013. N 3. С. 13 - 16.

судебная статистика, должны быть индикаторами качества работы других публичных институтов.

***

Переходя к выводам, следует еще раз отметить, что развитие механизмов досудебного рассмотрения административных споров, является необходимым шагом для создания эффективно работающей административной юстиции, и в перспективе – эффективно работающей администрации.

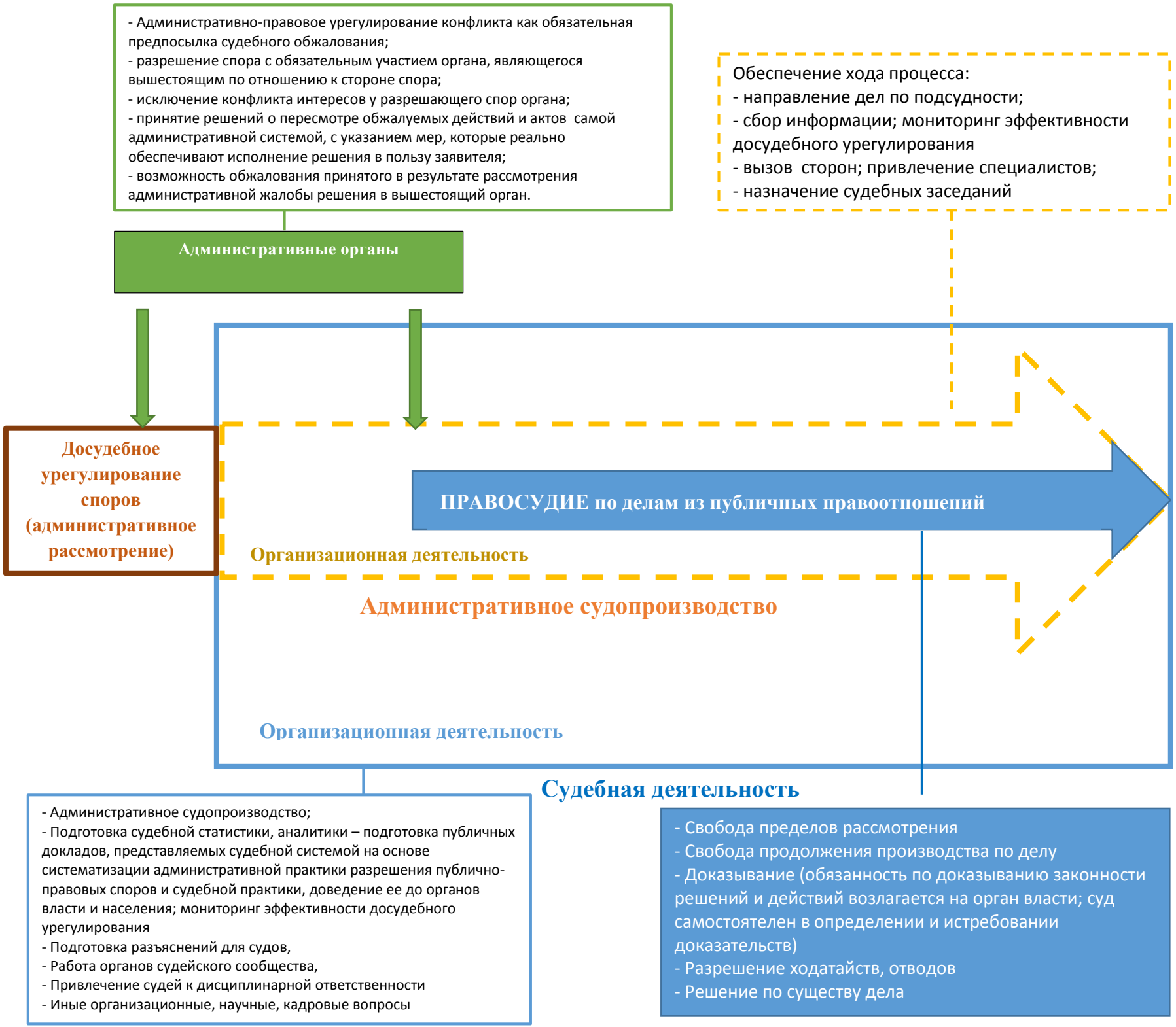
Если использовать механизмы административно-юрисдикционного рассмотрения дел из публичных правоотношений (в том числе и дел об административных правонарушениях), нагрузка на новые административные суды существенным образом сократится, что позволит использовать предлагаемую в работе структуру административных судов.

Оптимальной системой рассмотрения споров из публичных правоотношений представляется сочетание доступных досудебных процедур и судебного разбирательства в рамках системы судов административной юрисдикции во главе с Высшим административным судом.

Административная юрисдикция судов позволяет полнее отразить те особенности судебной деятельности и судопроизводства, которые обусловлены рассмотрением дел, вытекающих из публично-правовых правоотношений. На примере приведенной в первой главе схемы судебной деятельности рассмотрим, как она меняется в зависимости от специализации по отдельным категориям дел.

При рассмотрении публично-правовых споров важным самостоятельным этапом становится досудебное урегулирование через административные процедуры, которое служит фильтром (предполагающим и возможность обжалования принятого в результате рассмотрения административной жалобы решения в вышестоящий административный орган) перед попаданием споров

непосредственно в суд. Само административное судопроизводство приобретает ряд особенностей (свобода пределов рассмотрения, свобода продолжения производства по делу, самостоятельность в определении и истребовании доказательств и пр.), которые служат обеспечению полноты правовой защиты граждан и организаций от действий публичных органов и дополнительными гарантиями независимости и беспристрастности суда. Осуществление правосудия по делам из публично-правовых отношений требует от суда большей активности, фактически проявления самостоятельной инициативы в рассмотрении вопросов о нарушениях прав действиями и решениями органов публичной власти, что предъявляет особые требования и к организации административного судопроизводства, что фактически осуществимо только при институциональном построении судебной деятельности в указанной сфере на основе функционирующей независимой системы судов в ее взаимодействии с иными органами власти.


- Административно-правовое урегулирование конфликта как обязательная предпосылка судебного обжалования;
- разрешение спора с обязательным участием органа, являющегося вышестоящим по отношению к стороне спора;
- исключение конфликта интересов у разрешающего спор органа;
- принятие решений о пересмотре обжалуемых действий и актов самой административной системой, с указанием мер, которые реально обеспечивают исполнение решения в пользу заявителя;
- возможность обжалования принятого в результате рассмотрения административной жалобы решения в вышестоящий орган.
Обеспечение хода процесса:
- направление дел по подсудности;
- сбор информации; мониторинг эффективности досудебного урегулирования
- вызов сторон; привлечение специалистов;
- назначение судебных заседаний
Административные органы
Досудебное урегулирование споров (административное рассмотрение)
ПРАВОСУДИЕ по делам из публичных правоотношений
Организационная деятельность
Административное судопроизводство
Организационная деятельность
Судебная деятельность
- Административное судопроизводство;
- Подготовка судебной статистики, аналитики – подготовка публичных докладов, представляемых судебной системой на основе систематизации административной практики разрешения публично-правовых споров и судебной практики, доведение ее до органов власти и населения; мониторинг эффективности досудебного урегулирования
- Подготовка разъяснений для судов,
- Работа органов судейского сообщества,
- Привлечение судей к дисциплинарной ответственности
- Иные организационные, научные, кадровые вопросы
- Свобода пределов рассмотрения
- Свобода продолжения производства по делу
- Доказывание (обязанность по доказыванию законности решений и действий возлагается на орган власти; суд самостоятелен в определении и истребовании доказательств)
- Разрешение ходатайств, отводов
- Решение по существу дела

Глава III. Перспективы специализированной ювенальной компетенции судов в России

§1. Исторические аспекты развития ювенальной судебной специализации в России. Перспективы и проекты создания ювенальной судебной юрисдикции и ювенальной специализации судов общей юрисдикции

В отличие от административных судов, ювенальные суды в России в своей истории имеют вполне конкретные институты, к возрождению которых апеллируют некоторые сторонники ювенальной юстиции.

В целях исследования этих проблем следует оговорить значение следующих используемых понятий.

Ювенальная юстиция – система взаимодействия судов, осуществляющих правосудие по уголовным делам в отношении несовершеннолетних, и вспомогательных органов, учреждений и специалистов, анализирующих обстоятельства жизни и особенности личности правонарушителя и обеспечивающих применение к несовершеннолетним определенных судом мер воздействия.

Восстановительное правосудие – форма урегулирования конфликтов, связанных с совершением несовершеннолетними противоправных действий, с участием суда и специализированных органов, направленная на восстановление материального, морального и иного ущерба, нанесенного жертве и обществу правонарушителем, на осознание и заглаживание вины правонарушителем, восстановление отношений, содействие реабилитации и ресоциализации правонарушителя.

Медиация – разрешение (сглаживание) конфликта, на основе выработанного сторонами взаимоприемлемого решения (соглашения) при содействии нейтрального и независимого лица – медиатора.

Ювенальные технологии – набор приемов и правил построения судебного

процесса и определения мер воздействия, которыми судья пользуется при рассмотрении дел о правонарушениях несовершеннолетних.

В отношении комплекса таких мер, связанных с судебными процедурами, можно предложить также следующее определение - это особая организация правосудия в отношении несовершеннолетних в случаях их конфликта с уголовным законом, основанная на всестороннем знании возрастных особенностей несовершеннолетних; применение специальных восстановительных программ (методов, способов), устраняющих дальнейшее возможное противоправное поведение ребенка.[264]

Исходя из приведенной в первой главе работы классификации критериев специализации, отметим, что ювенальная специализация судов – то есть специальная компетенция судов общей юрисдикции по рассмотрению и разрешению уголовных дел в отношении несовершеннолетних - выделяется по критерию субъекта правоотношений, а именно – наличию несовершеннолетнего правонарушителя. Особенности развития личности в несовершеннолетнем возрасте обосновывают необходимость специальных процедур рассмотрения совершаемых ими противоправных действий.

Среди факторов, обусловливающих формирование ювенальной специализации особую роль играют уровень экономического развития страны; накопление институциональных предпосылок – развитие общественных организаций, государственного социального сектора; изменение общественных отношений, а также социальной оценки причин и характера преступности несовершеннолетних; кризис юстиции, неспособной к осуществлению, помимо карательной, еще и воспитательной, реабилитационной функции.

[264] Справка по результатам обобщения информации судов субъектов Российской Федерации об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции, подготовленная рабочей группой при Совете судей Российской Федерации по созданию и развитию ювенальной юстиции в системе правосудия Российской Федерации // http://mo.ssrf.ru/page/3723/detail/

Судебная система меняется вслед за обществом, те или иные судебные институты возникают под воздействием таких изменений в социальных отношениях, которые можно характеризовать как «социальные импульсы». Исследователи вопроса отмечают, что подобным импульсом для ювенальной юстиции послужил небывалый рост детской преступности во второй половине 19 – начале 20 века и увеличение числа несовершеннолетних беспризорников и бродяг.[265] Стремительному распространению ювенальной юстиции способствовала идея, что причины, заставляющие подростков совершать преступления, часто лежат в социальной неустроенности общества, в связи с этим вина в распространении детской преступности возлагалась на все общество, а способ борьбы с преступностью должен был приобрести не только картельный и показательный характер, но и воспитательный реабилитирующий.

Еще в начале XX века несовершеннолетние преступники рассматривались как жертвы плохого воспитания и образования, плохой среды, их окружающей, плохого здоровья, отсталого развития.[266] В то же время практики выделяли различные категории причин детской преступности. В частности, А. Ленц в 1907 году различал преступления, совершаемые: из детской шалости; от беспризорности и недостатка воспитания; преступления на паталогической основе (психические отклонения); преступления на почве моральной испорченности. Во многом аналогичные категории выделил в 1909 и судья Денверского детского суда Бен Линдсей, назвав среди них глупые шалости (поджоги, создание аварийной ситуации на транспорте, ущерб имуществу); неумение противостоять пороку и соблазну (искушению) – в силу отсутствия внимания родителей, семейной неустроенности, пагубной окружающей обстановки (проституция, воровство); болезненность (бродяжничество).[267]

---

[265] Кудрявцева Н.И. Ювенальная юстиция в России и Франции: Сравнительная характеристика. Учебно-методическое пособие для студентов юридического факультета. Курск 2003.

[266] Тарасова Е.П. Детский Суд заграницей и в России, Москва 1912 г. Типография русского товарищества С. 8

[267] Тарасова Е.П. Детский Суд заграницей и в России, Москва 1912 г. Типография русского товарищества с. 8

Линдсей прямо писал, что любой из людей – потенциальный преступник, но таковыми становятся лишь те, кто попадает в благоприятные для развития пагубных черт характера условия. Следовательно, автор делал вывод о том, что главным средством по исправлению детей-правонарушителей является *улучшение окружающих их условий, но не наказание*.

Тем не менее, к таким выводам общество пришло далеко не сразу. И чтобы проследить этот путь, необходимо рассмотреть исторические аспекты появления института ювенальной юстиции. В связи с тем, что согласно взятому за основу определению, ювенальная юстиция – это система взаимодействия судебных и несудебных органов, описание ее предпосылок будет охватывать и вопросы особенностей уголовной ответственности и наказания.

Истоки ювенальной юстиции (идеи выделения особого статуса правонарушителя, связанного с его возрастом) восходят еще к римскому праву, так в Дигестах Юстиниана (VI в н.э.) один из титулов, был «О лицах, не достигших 25 лет»[268]. Исследователи ссылаются также на Законы XII таблиц, содержащие принцип прощения наказания (уменьшение наказания, вследствие того, что совершивший преступление не понимал характера своих действий и преступный акт не был доведен до конца) - это напрямую затрагивало малолетних правонарушителей[269].

Тем не менее идея особого отношения к мерам воздействия на малолетних правонарушителей долгое время не получала развития, что, конечно же, крайне отрицательно сказывалось на положении молодых людей, претерпевавших всю

[268] Вот о чем говорится в этом титуле: «Следуя естественной справедливости, претор установил этот эдикт, путем которого он предоставил **защиту юным**, так как всем известно, что **у лиц этого возраста рассудительность является шаткой и непрочной и подвержена возможностям многих обманов**; этим эдиктом претор обещал и помощь, и защиту против обмана... Теперь следует рассмотреть, нужно ли приходить юным на помощь лишь тогда, когда они потерпели ущерб по заключенному ими контракту, или и тогда, **когда они совершили правонарушение**….нужно признать, что при **правонарушениях не следует приходить несовершеннолетним на помощь, и таковая не оказывается**." (Дигесты Юстиниана: Избр. фрагменты / Пер. и примеч. И.С. Перетерского. М., 1984. С. 89.)

[269] Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция. Учебное пособие для студентов юридических высших образовательных учреждений.- М.: Фонд НАН.2000.-176 с.

суровость наказаний наряду со взрослыми преступниками и получавших, будучи еще в юном возрасте, богатый криминальный опыт. Право не видело разницы между взрослым-правонарушителем и ребёнком-правонарушителем. В разных странах возраст уголовной вменяемости по различным категориям преступлений отличался (7, 10, 12 лет), при этом общим правилом было что по достижении такого возраста несовершеннолетний представал перед уголовном судом наравне со взрослыми, заключался в общие тюрьмы, хотя наказание могло быть понижено из-за возраста.

Позднее также можно найти примеры закрепления на законодательном уровне правил особого отношения к несовершеннолетним правонарушителям. Так, в Каролине[270] Карла V существовало понятие «юный вор», к которому применялась «ослабленная» ответственность (запрет смертной казни) – т.е. дети уже рассматривались как особая категория.

В начале XIX века во Франции по уголовному кодексу 1810 года несовершеннолетние получали наказание на несколько степеней меньшее, чем взрослые за аналогичные преступления, при этом несовершеннолетние должны были отбывать тюремные сроки в особых отделениях для несовершеннолетних. В других странах подобные новшества появились позже, при этом основными проблемами оставались здания, финансирование и организация.

Сначала церковные институты, потом и публичные власти воплощали идею принудительного воспитания подростков, организуя работу воспитательных домов, в которые направлялись несовершеннолетние преступники, в том числе по решению суда.[271] Таким путем с середины XIX века постепенно начинают возникать специализированные исправительные учреждения для несовершеннолетних. Этот переход завершается в развитых станах к началу XX века.

[270] Уголовно-судебное уложение Священной Римской империи - названо в честь императора Карла V.
[271] Фойницкий И. Я. Учение о наказании в связи с тюрьмоведением. М.: Добросвет, 2000; Городец, 2000. С. 288, 409-417

В России также существовали правовые предпосылки оформления ювенальных механизмов в правосудии. Несовершеннолетние, как специальный субъект ответственности, впервые стали упоминаться в Артикуле Воинском 1715 года. Со времен Екатерины II, лица младше 10 лет, не подлежали уголовной ответственности, а подростки от 10 до 17 лет несли ответственность только за определенные категории преступлений. Указом Сената от 23 августа 1742 года устанавливалось, что в уголовных делах период малолетства продолжается до 17-летнего возраста (лица в этом возрасте не могут быть подвергнуты ни пытке, ни сечению кнутом, ни смертной казни).[272]

Аналогично в Уголовном кодексе Германской империи 1871 года привлекать к уголовной ответственности можно было с 12 лет, а если несовершеннолетний (12-18 лет) преступник не имел «понимания наказуемости своего деяния» – он мог быть признан невиновным.[273]

В Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года устанавливался минимальный возраст уголовного преследования, содержались правила о направлении несовершеннолетних правонарушителей в воспитательно-исправительные заведения, монастыри; описывалась возможность замены наказания для несовершеннолетних на более мягкое (так, за совершение ряда преступлений, для которых предусматривалось наказание плетьми и ссылка на каторжные работы, несовершеннолетние ссылались на поселение, наказывались плетьми, заключались в монастырь или смирительный дом).[274]

Указом Александра II 1863 года в отношении несовершеннолетних были отменены телесные наказания (при этом Уложение о наказаниях уголовных и

[272] Таганцев Н.С. Русское уголовное право: лекции. Часть общая. В 2 т. Т. 1. М., 1994. С. 158-164
[273] Бибик О.Н. Введение в ювенальное уголовное право Германии: учебное пособие. – Омск: Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, 2009. – 83 с. стр. 11
[274] http://www.fsin.su/structure/social/vosp%20kolonii/spravka/index.php (дата обращения: 17.08.2014)

исправительных все еще предусматривало для несовершеннолетних смертную казнь и ссылку на каторжные работы).

На протяжении долгого времени в России отсутствовали специальные исправительные учреждения для несовершеннолетних, в связи с чем подростки содержались со взрослыми - в одних и тех же тюремных заведениях, как в качестве наказания, так и в качестве предварительного заключения. Практическую реализацию идеи специальных учреждений для малолетних правонарушителей нашли в законе 1866 года «Об учреждении приютов и колоний для нравственного исправления несовершеннолетних преступников», который устанавливал порядок и условия применения наказания в виде лишения свободы в отношении несовершеннолетних[275] – создавалась новая система учреждений для отбывания наказания несовершеннолетними в виде приютов и колоний. Это был важный для российской практики акт – он отражал тот новый этап развития карательной системы, который отмечался и в других передовых странах - его суть заключалась в том, что правоохрана и правосудие переставали быть исключительно казенными сферами. Будучи не в состоянии преобразовываться вслед за изменениями общества и справляться с растущим объемом проблем, государство уступало решение этих задач самому обществу, в результате чего общественные институты и инициативы встраивались в публичные, образуя с ними единую систему. Понимая, что материальных и человеческих ресурсов государства не хватит для создания системы исправительных колоний и приютов, царское правительство, законом 1866 года, предусмотрело привлечение к реформе не только земств, но и Общества попечительного о тюрьмах[276], а также частных лиц, которые также могли

[275] Официальный сайт ФСИН России http://www.fsin.su/document/xarakteristika.htm

[276] Созданное в 1819 году на основании указа Александра I частное общество, включавшее и высокопоставленных должностных лиц, формируемое на добровольных началах, имевшее цель «улучшения как нравственного и физического состояния арестантов, так и мест заключения». Согласно Уставу «Общества попечительного о тюрьмах», утвержденному Николаем I 7 ноября 1851 г., в губерниях образовались попечительные о тюрьмах комитеты, а в уездах – уездные тюремные отделения этого комитета. В 1855

учреждать подобные заведения, составляющие одну систему с государственными, при этом получающие налоговые льготы и государственные ассигнования.

Таким образом, активность общества в решении проблем детей, нуждающихся в опеке, росла. В 1863 г. в Москве появился первый специальный приют для арестантских детей, годом позже в Петербурге создано воспитательное заведение для нравственно испорченных девочек, в 1872 г. в Москве начало работу общество попечения о детях родителей, сосланных в Сибирь, в 1878 г. в Петербурге было основано Общество пособия несовершеннолетним, освобождаемым из мест заключения – первый своего рода реабилитационный центр.[277] Все указанные общественные институты соответственно расширяли возможности правосудия, которое всегда остается заложником тех мер воздействия на правонарушителя, которыми располагает государство. Закон «Об изменении форм и обрядов судопроизводства по делам о преступных деяниях малолетних и несовершеннолетних» от 2 июня 1897 года указал на необходимость приоритета воспитательно-исправительных мер в отношении несовершеннолетних.[278] Тем не менее, мы видим, что накопление общественных и государственных институтов пока еще не приводило к изменениям в судоустройстве и институциональной специализации.

Только в конце XIX века - в 1899 году в США законодатели штата Иллинойс впервые в мире приняли закон «О детях, покинутых, беспризорных и

общество было отнесено к ведению Министерства внутренних дел, а его президентом по должности становился министр внутренних дел. К 1863 в России действовало 64 мужских комитета в столицах, губернских, областных и портовых городах, 2 женских в столицах, 25 женских отделений в губернских городах и 431 мужское отделение в уездных городах. Законом от 27 февраля 1879 было создано новое административное ведомство – Главное тюремное управление (ГТУ), к которому перешли основные функции по заведованию тюрьмами. В 1895 общество было отнесено к Министерству юстиции и его президентом по должности становился министр юстиции. Общество формально просуществовало до 1917, однако отсутствие энтузиазма у его членов и незначительность благотворительных сумм к тому времени свели его полезную деятельность к минимуму http://encblago.lfond.spb.ru/showObject.do?object=2823335121

[277] Кашпур Л. Человеколюбием исправлять // Преступление и наказание. 1999. № 11.

[278] *Беляева Л.И.* Размышления по поводу ювенальной юстиции в России / Вопросы ювенальной юстиции. 2005. № 2(5) 2005

преступных, и о присмотре за ними», учредивший специальный суд, рассматривающий дела несовершеннолетних. Это послужило основой зарождения и распространения идеи ювенальной юстиции, которую подхватила сначала Великобритания (1908 год), Германия, Австро-Венгрия, потом Россия (1910 год)[279] и Франция (1914 год), а затем и некоторые другие страны. Таким образом, для появления специализированной судебной компетенции по рассмотрению соответствующих категорий правонарушений потребовалось несколько столетий накопления предпосылок, которые вообще не затрагивали вопросы судоустройства, а также четкое осознание несовершеннолетних как отдельной категории правонарушителей.

Институциональную специализацию пробудил определенный кризис общества и юстиции. Так в царской России в 1910 году, когда был учрежден первый ювенальный суд, насчитывалось около 2,5 млн. нищих и беспризорных детей.[280] Урбанизация создавала условия для роста беспризорности и преступности среди несовершеннолетних. При этом в конце XIX века стала очевидна зависимость судов от сложившейся карательной системы, основой которой являлась тюрьма. Тюрьма сама по себе рассматривалась как универсальное средство наказания, независимо от категории правонарушения и конкретного правонарушителя. Хотя преступления несовершеннолетних в большинстве своем являлись легкими и незначительными, основная масса детей все же приговаривалась к краткосрочным тюремным срокам. При этом даже краткосрочное пребывание в тюрьмах вместе со взрослыми преступниками пагубным образом влияло на несовершеннолетних, что объясняет невероятно высокий процент рецидива среди несовершеннолетних в те годы.

[279] Первый суд по делам несовершеннолетних был создан в Российской Империи 22 января 1910 г. И располагался он в Санкт-Петербурге. Подобные суды функционировали и в некоторых других городах Империи (Москве, Харькове, Саратове и т.д.), однако в 1918 году они были ликвидированы повсеместно. Затем на короткий срок суды по делам несовершеннолетних были восстановлены, но в 1935 году вновь были упразднены.

[280] По данным Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Московской области (http://kdn.mosreg.ru/history/).

Соответственно, общество отвечало карательной системе своеобразной нуллификацией преступлений несовершеннолетних, по аналогии с нуллификацией[281] закона коллегией присяжных. Авторы отмечают, что потерпевшие нередко умышленно не доводили правонарушения детей до суда или занижали ущерб, «так как не желали подвергать их тлетворному влиянию тюремного заключения».[282]

В дореволюционной России осужденные несовершеннолетние в большинстве своем также отбывали наказание в тюрьмах, арестных домах, часто совместно со взрослыми преступниками, а также в колониях и приютах. Для арестных домов это было общим правилом, а в тюрьмах около 43% детей содержались вместе со взрослыми.[283] Как уже отмечалось, такая система реагирования на правонарушения несовершеннолетних провоцировала рецидив.

В отличие от современных незначительных цифр рецидива среди несовершеннолетних, в начале XIX века процент детей, повторно совершавших преступления, был значительно выше, высокая рецидивность отмечалась и во многих странах Европы. Так, по приводимым сведениям в 1890 году из 33 малолетних преступников моложе 16 лет - 23 были два и более раз (до 6 раз) вновь осуждены до 1895 года; в Пруссии к 1899 году сотни несовершеннолетних осуждались уже в 7-й раз и более. Не спасали от рецидива реформатории и приюты, так в Англии, стране, где этот институт был наиболее развит, процент рецидива среди лиц, помещаемых в реформатории и приюты, достигал 64%.[284] В США число несовершеннолетних рецидивистов достигало 50%, в Австрии 34%.

---

[281] Возможность оправдания подсудимого присяжными вопреки доказанному факту вины и указаниям закона, в случаях, когда присяжные руководствуются в своем решении пониманием справедливости и здравым смыслом. В качестве примера можно привести оправдание присяжными воров в Средневековой Англии, поскольку в случаи признания виновными их ждала смертна казнь. В США аналогичным образом присяжные оправдывали нарушителей Закона о беглых рабах (1850), которые убегали от рабовладельцев юга в северные штаты.

[282] Тарасова Е.П. Детский Суд заграницей и в России, Москва 1912 г. Типография русского товарищества С. 12

[283] Историческая справка к вопросу о наказаниях несовершеннолетних в России URL:http://www.fsin.su/document/xarakteristika.htm (дата обращения: 19.07.2014)

[284]

Мишель Фуко в книге «Рождение тюрьмы» живописно демонстрирует существующий разрыв между судебным процессом, фигурой судьи и несовершеннолетним нарушителем, которому чужды и непонятны формальные ритуалы правосудия, которому не понятно, чего от него хотят. Е.Л. Тарасова отмечает, «очень вредно отражалась на несовершеннолетних обстановка суда, присутствие публики, речи прокурора и защитников. Это или подавляет ребенка, доводит его до отчаяния или пробуждает в нем тщеславие, желание похвастаться своими деяниями».[285]

Таким образом, и судебная система и уголовное судопроизводство XIX века не могли достичь цели уменьшения количества юных преступников, исправления несовершеннолетних и снижения уровня рецидивности, который был высок и среди детей-заключенных тюрем, и среди воспитанников исправительных приютов (воспитанники приютов впоследствии нередко попадали на тюремную скамью).

Требовалось не только продолжение процесса развития институтов и средств исправления и воспитания подростков, развитие альтернатив тюремному наказанию, но и изменение процедуры судебного разбирательства - отказ от классической судебной обстановки, отказ от многословных прений, отказ от формального и неперсонифицированного подхода к преступнику, требовался новый суд для работы с детьми, специальные детские судьи, ориентированные на работу с детьми, учитывающие возрастные особенности ребенка, имеющие опыт общения с трудными детьми – требовалась судебная специализация.

По данным на 1894 год

[285] Тарасова Е.П. Детский Суд заграницей и в России, Москва 1912 г. Типография русского товарищества С. 12

В России первый суд по делам несовершеннолетних был организован в Петербурге в 1910 году[286], существовали такие суды не только в столице, но и в целом ряде крупных городов Империи (Москва, Харьков, Киев, Рига, пр.). [287] Специальный детский судья рассматривал дела единолично,[288] в его компетенцию входило рассмотрение дел о преступлениях малолетних, а также о взрослых подстрекателях; так же он осуществлял надзор за работой учреждений, занимающихся содержанием и попечением малолетних преступников. Дела слушались при закрытых дверях, отсутствовала формальная судебная процедура и формальный судебный акт; процесс представлял собой беседу судьи с подростком в присутствии попечителя, основной мерой воздействия было помещение под попечительский надзор. Суд же сам по себе являлся скорее институтом социального попечения.[289]

При этом все-таки необходимо отметить, что в императорской России ювенальные суды работали только в нескольких крупных городах (их было около десяти на всю страну), единые акты, регулирующие ювенальное судопроизводство отсутствовали, это были точечные инициативы.[290] Даже современники признавали, что идея детских судов была осуществлена в России лишь отчасти.[291]

Естественно, что нововведения в практиках отправления правосудия в пределах обширной территории возникают неравномерно. При этом если

---

286 3 ноября 1909 года Съезд мировых судей избрал судьей по делам о несовершеннолетних в Санкт-Петербурге добавочного мирового судью Н.А. Окунева. Первый суд по делам несовершеннолетних в России был открыт в г. Санкт-Петербурге 22 января 1910 года.

287 Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, 1864 года, определял подсудность несовершеннолетних мировым судьям за преступления, не являющиеся тяжкими.

288 Некоторые функции ювенального суда изначально возлагались на мировой суд. Как и всякий мировой судья детский (добавочный) мировой судья избирался среди населения, проживающего в судебном округе. На момент создания ювенального суда, мировые суды были упразднены (с 1889 года) почти на всей территории Империи и работали лишь в Петербурге, Москве и Одессе. Вместо мировых судов были введены земские начальники, которые являлись служащими исполнительной власти и в народе были крайне непопулярны.

289 Мельникова Э.Б. Правосудие по делам несовершеннолетних. История и современность. М., 1990

290 Беляева Л.И. Первый в России журнал о судах и судьях для несовершеннолетних. Вопросы ювенальной юстиции. Альманах. № 3, 2002 .

291 Тарасова Е.П. Детский Суд заграницей и в России, Москва 1912 г. Типография русского товарищества С. 15

институт формируется «снизу», как это было в случае с ювенальными судами, он, пройдя этап разрозненного возникновения на местах, переходит к этапу централизованного установления, стандартизации практики, он распространяется на соседние территории, и далее - на всю территории государства, и это тем проще осуществить, чем меньше площадь самого государства. Так для сравнения в Германии ювенальная юстиция начиналась с того, что общие суды нескольких крупных городов (Берлин, Франкфурт на Майне, Кёльн) выделили в своем составе специализированные палаты для рассмотрения дел, касающихся юных малолетних нарушителей. В России же ювенальные суды изначально появились как отдельные специализированные суды. Однако в России становление ювенальной юстиции не перешло к более сложной фазе централизованного регулирования, она так и осталась инициативой нескольких городов, опыт которых был неодинаков.

Попытка же принятия специального общего акта об ответственности несовершеннолетних и судопроизводстве по делам о несовершеннолетних осталась незавершенной. В декабре 1913 года в Петербурге состоялся первый *съезд деятелей по вопросам суда для малолетних*, на котором были рассмотрены проекты специальных законов. С докладом по проекту закона о судопроизводстве по делам малолетних выступил Павел Исаакович Люблинский. Его проект предполагал дополнение Устава уголовного судопроизводства специальным разделом «О судопроизводстве по делам о малолетних», устанавливалась подсудность дел для ювенальных судов, порядок судебного разбирательства, закреплялось тесное взаимодействие судов и попечителей, в чьи обязанности входили сбор информации, присмотр за несовершеннолетними, исполнение поручения судьи по соответствующим делам, осуществление взаимодействия с благотворительными организациями,

ведение отчетности и т.д.[292] Также был подготовлен и проект закона об ответственности малолетних, предусматривающий особые меры ответственности (передача для домашнего воспитания, замечание и выговор, передача под особый надзор, направление в воспитательно-исправительные заведения и т.д.), однако обсуждение законопроектов было прервано с началом первой мировой войны - оно так и не возобновилось.

Первая попытка законодательно регламентировать и установить систему ювенальной юстиции в России не удалась, тем не менее, ювенальные суды успешно работали в нескольких городах вплоть до отмены декретом о суде № 2 в 1918 г.[293] В императорской России ювенальные суды доказали оправданность своего существования, оставаясь точечными инициативами активных правоведов и деятелей законодательных органов конкретных городов. Как бы то ни было, пустил корни новый процесс работы с несовершеннолетними, появились методологические принципы и приемы: индивидуальная работа с каждым несовершеннолетним правонарушителем, отсутствие формального процесса, отделение от взрослых преступников (в некоторых городах были созданы специальные приюты для несовершеннолетних, находящихся под следствием), создание фигуры попечителя, занимающегося организацией реабилитационной и воспитательной работы с несовершеннолетним правонарушителем, привлечение к работе обществ патроната, воспитательно-исправительных учреждений.

Этот процесс поддерживался большим числом талантливых людей, внесших свой вклад в деятельность ювенальных судов и в работу с

292 Беляева Л.И.1913 год: Первый съезд деятелей по вопросам суда для малолетних**.** Вопросы ювенальной юстиции, 2005, №1

293 Суды и тюремное заключение для несовершеннолетних обоего пола до 17 лет отменяются. Дела о несовершеннолетних, замеченных в деяниях общественно-опасных, рассматриваются в «комиссиях о несовершеннолетних» в составе представителей ведомств юстиции, народного просвещения и общественного призрения.

несовершеннолетними правонарушителями.[294] Даже во время первой мировой войны выходил журнал «Особые суды для малолетних и борьба с детской беспризорностью», ставший основной площадкой обсуждения вопросов работы ювенальных судов.[295] В 1918 году существовавшие ювенальные суды были упразднены.

Новое советское правительство в 1918 году декретом «О комиссиях для несовершеннолетних»[296] упразднило тюремное заключение для несовершеннолетних и передало соответствующие дела специальным комиссиям, которые фактически являлись квазисудебными органами, таким образом, работа комиссий по делам несовершеннолетних является примером институциональной специализации. В отличие от ювенальных судов в Российской Империи Комиссии сразу должны были вводиться повсеместно на территории РСФСР (в Петрограде, Москве, Нижнем Новгороде, Свердловске, в окружных городах, а позже в районах и волостях и т.д.). Центром системы стала впоследствии созданная Центральная комиссия по делам несовершеннолетних, координирующая работу с несовершеннолетними правонарушителями на местах. При этом все комиссии состояли не из профессиональных судей, а из представителей комиссариатов (призрения, просвещения и юстиции). В 1920 году принят Декрет СНК РСФСР «О суде над несовершеннолетними», который предусмотрел возможность передачи дел несовершеннолетних в возрасте от 14 до 18 лет в народный суд, в случае, если комиссия для несовершеннолетних считала невозможным применение педагогических мер. Уголовный кодекс РСФСР 1922 года предусматривал возможность применения к

[294] Шевелкин, Люблинский, Рубинштейн, Бельский, Гурьян, Дриль, Рабинович, Чичагова, Хрущинская, Окунев, Сегалов и др. — эти люди обеспечивали своей научной и практической деятельностью дальнейшее движение правосудия по делам несовершеннолетних, расширение компетенции ювенальных судов, разработку теоретической и методологической основы ювенальной юстиции — от детской психологии до проблем попечения о несовершеннолетних.

[295] Беляева Л.И. Первый в России журнал о судах и судьях для несовершеннолетних. Вопросы ювенальной юстиции. Альманах. № 3, 2002 . Вероятно, сейчас с этим журналом можно сравнить журнал «Вопросы ювенальной юстиции» (Издательство «Юрист»).

[296] Декрет СНК РСФСР от 14 января 1918 года «О комиссиях для несовершеннолетних»

несовершеннолетним в возрасте от 16 до 17 лет тех же видов наказаний, что и ко взрослым (смертная казнь не могла быть применена к лицам, не достигшим на момент совершения преступления 18-летия).[297]

Для сравнения в Германии законодательное закрепление использования особых подходов к несовершеннолетним и специализации судов на уровне всего государства, также произошло только после войны и революции – а именно в 1922 году с принятием Закона о благополучии несовершеннолетних (*англ.* - Juvenile Welfare Act, JWA, *нем.* – Jugendwohlfahrtsgesetz*)* и в 1923 году с принятием Закона о судах по делам несовершеннолетних *(англ.* - Juvenile Justice Act, *нем.* – Jugendgerichtsgesetz*).* Однако в Германии, в которой в ноябре 1918 года также произошла революция, опыт ювенальных судов не был прерван, он был продолжен и был дополнен в 1923 году, с принятием закона о суде по делам несовершеннолетних (то, что не удалось сделать в Российской Империи в 1913 году) существенное внимание стало уделяться воспитательным мерам, уголовные санкции были смягчены. В нашей практике далее последовало полное отрицание опыта ювенальных судов. Советские учреждения не имели аналогов в мире и отличались от ювенальных судов и своим составом, и своими полномочиями, и характером применяемых к подросткам мер; при этом комиссии занимались как вопросами ответственности несовершеннолетних, так и борьбой с беспризорностью, воспитанием и заботой об условиях жизни, таким образом, взяв на себя контроль за всей сферой благополучия несовершеннолетних.

Согласно инструкции для работы комиссий по делам несовершеннолетних комиссия решала вопрос о передаче дела в суд (при рецидивах, недостаточности воспитательных мер, опасности деяния) или разрешала дело самостоятельно. Впоследствии деятельность комиссий определялась новыми актами,

[297] *Мельникова Э.Б.* Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, процесса и криминологии: Учеб. пособие. – 2-е изд. испр., доп. – М.: Дело, 2001. – 272 с. – (Сер. «Российское право: теория и практика») С. 59

параллельно создавались специальные учреждения, общественные организации (такие как «Друг детей»)[298], отделы социального обеспечения и распределительно-наблюдательные пункты, налаживались механизмы взаимодействия между различными государственными структурами.[299] Модель советской квазисудебной «ювенальной юстиции» имела организационные и идеологические особенности, специальные меры воздействия, однако своим приоритетом также считала преобладание воспитательных мер над карательными, что сопровождалось совершенствованием детской педагогики и педологии, созданием разветвленной сети специальных учреждений, занимающихся вопросами психологии ребенка в 20-е годы XX-го века.[300]

Однако государственная политика в этой сфере в скором времени была переориентирована. В 1931 г. была ликвидирована Центральная комиссия по делам несовершеннолетних; постановлением ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1935 года «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних», возраст уголовной ответственности был снижен до 12 лет, был восстановлен принцип применения к несовершеннолетним всех видов наказаний, отменялась норма о преимущественном применении к несовершеннолетним мер медико-педагогического характера.[301] Постановлением СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31 мая 1935 года «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» были ликвидированы сами комиссии по делам несовершеннолетних.[302] Функции по борьбе с беспризорностью и правонарушениями несовершеннолетних были

---

[298] Всероссийское общество “Друг детей” является добровольной общественной организацией и имеет своей задачей всемерное содействие культурной революции и коммунистическому воспитанию подрастающего поколения, охрану здоровья, быта, труда и прав ребенка, оказание активной помощи ведомствам и организациям, ведущим работу с детьми, и вовлечение в это дело широких масс трудящихся города и деревни. (Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 10.11.1930 «Об организации Всероссийского общества “Друг детей”).

299 Мельникова Э.Б. Правосудие по делам несовершеннолетних. История и современность. М., 1990

300 Карнозова Л.М. Уголовная юстиция и гражданское общество. Опыт парадигмального анализа.. М.: Р. Валент, 2010. – 480 с.

301 Постановление ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1935 г. «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних» (СПС «Консультант+»)

302 Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31.05.35 «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности» (СПС «Консультант+»)

переданы наркомату внутренних дел (до тех пор этот наркомат не привлекался к работе с несовершеннолетними – направлением ведали наркоматы призрения и просвещения), в ведение наркомата внутренних дел были переданы и специальные учреждения для несовершеннолетних правонарушителей, правосудие по отношению к этой категории лиц вновь приобрело карательные черты.

Трудно объяснить столь резкий разворот во внутренней политике - возможно, его причинами было желание продемонстрировать социальную благоустроенность советского общества – это довольно своеобразная абстрактная логика, однако в постановлении СНК, ликвидировавшем комиссии по делам несовершеннолетних, провозглашалось, что массовая «беспризорность ликвидирована», следовательно, неблагоприятные социальные условия уже не могли считаться фактором, порождающим правонарушения со стороны несовершеннолетних, у юных правонарушителей теперь не было идеологического «оправдания», это привело к ужесточению законодательства в отношении них.

Как мы видим на протяжении 30 лет российской истории – в отношении преступлений несовершеннолетних подходы трижды менялись: от карательного общеуголовного подхода к деятельности ювенальных судов; от ювенальных судов к деятельности комиссии по делам несовершеннолетних, выполнявших и квазисудебные и административные функции; от комиссий по делам несовершеннолетних к карательному общеуголовному подходу. В каждый отдельный исторический момент можно найти обоснования и причины того или иного перехода, однако при общем рассмотрении создается впечатление, что правовое регулирование болезненно переменчиво, и не имеет каких-либо постоянных принципов. Возвращаясь к немецкому опыту, отметим, что в 1953 году был принят действующий и в настоящее время Закон о суде по делам

несовершеннолетних.[303] В середине 20 века немецкое ювенальное уголовное право окончательно выделилось из общего уголовного права, применяемого в отношении взрослых преступников, - особенной процедурой отправления правосудия, специфичными процессуально-правовыми предписаниями и перечнем дифференцированных правовых последствий.[304]

Л.М. Карнозова отмечает, что с 60-х годов XX-го века в России в правосудии по делам несовершеннолетних вновь произошли существенные изменения, в уголовное судопроизводство были включены институты, учитывающие особенности детского возраста и необходимость применения воспитательных мер, возможность привлечения общественности к работе с несовершеннолетними правонарушителями. Этот период совпал с развитием гуманитарных наук в СССР, в частности становлением социологии, криминологии, судебной психологии, что отчасти было возвращением к опыту 20-х годов.[305] Таким образом, в начале 60-х гг. XX в. в России вновь меняется политика в области реагирования на правонарушения несовершеннолетних - это было связано с введением нового уголовного и уголовно-процессуального законодательства, и систематизацией норм, регламентирующих порядок правоприменения по этой категории дел.

При этом надо отметить, что в Европе и в США примерно в тот исторический период, наоборот произошел определенный отход от ювенальной юстиции, вызванный позицией, согласно которой недостаточно суровая

---

[303] В российском переводе он также встречается как Закон об отправлении правосудия по делам несовершеннолетних, закон о судах для несовершеннолетних (молодежи) и т.д.

[304] Dünkel F. Freiheitsentzug für junge Rechtsbrecher: Situation und Reform von Jugendstrafe, Jugendstrafvollzug, Jugendarrest und Untersuchungshaft in der Bundes-republik Deutschland und im internationalen Vergleich. Bonn: Forum -Verl. Godesberg, 1990. S. 3; Kröplin M. Op. cit. S. 4, S. 44 – приводится по Бибик О.Н. Введение в ювенальное уголовное право Германии: учебное пособие. – Омск: Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, 2009. – 83 с. стр. 12

[305] Карнозова Л.М. Реагирование на правонарушения несовершеннолетних в Российской Федерации / Опубликовано: // 3rd International Crime and Punishment Film Festival. Juvenal Justice. Academic Papers. / Editor Prof. Adem Sözüer. Pp. 403-428 (англ. яз.); 429-452 (турецкий яз.).

юстиция, делающая акцент на воспитании в итоге приводит к росту рецидива и росту безответственности и чувства безнаказанности среди несовершеннолетних, последовало ужесточение законодательства, упрощение порядка передачи дел из ювенальных судов в общеуголовные, карательная модель отыграла часть своих позиций.

В РСФСР же в УПК 1960 года была выделена специальная глава о производстве по делам несовершеннолетних. УК РСФСР 1960 года предусматривал возможность прекращения судом, прокурором и следователем (с согласия прокурора) уголовного дела в отношении несовершеннолетнего, впервые совершившего правонарушение, не представляющее большой общественной опасности, при применении мер воспитательного воздействия. Также в статье 63 УК оговаривал особенности ответственности несовершеннолетних - так если суд считал целесообразным не применять уголовное наказание к несовершеннолетнему, он мог назначить принудительные меры воспитательного характера (принесение извинений потерпевшему; выговор, строгий выговор; предостережение; возмещение причиненного ущерба (если несовершеннолетний уже достиг 15 лет); передача под строгий надзор родителям или заменяющим их лицам; передача под наблюдение трудовому коллективу, общественным организациям, отдельным гражданам, общественным воспитателям; помещение в специальное учебно-воспитательное либо лечебно-воспитательное учреждение – эта норма, сформулированная в середине 20 века, в настоящее время также воспроизводится (с определенными изменениями) и в УК РФ (ст. 90-92 УК РФ; также см. п. 31 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 № 1).

Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 3 июня 1967 г. было утверждено Положение о комиссиях по делам несовершеннолетних.[306] С принятием новых уголовных и уголовно-процессуальных кодексов вернулось прежнее реабилитационно-попечительское регулирование. Комиссии по делам несовершеннолетних[307] вновь стали заниматься координацией работы по борьбе с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних. Задачами комиссий являлись организация работы по предупреждению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, устройство и охрана прав несовершеннолетних, координация усилий государственных органов и общественных организаций в этом направлении, рассмотрение дел о правонарушениях несовершеннолетних и осуществление контроля за условиями содержания и проведением воспитательной работы с несовершеннолетними. [308] Примечательно, что в 1967 году был введен институт общественных воспитателей[309] несовершеннолетних, функции которых во многом совпадали с функциям попечителей при ювенальных судах в Российской Империи - «братьев и сестер социальной помощи» и воспитателей-обследователей при комиссиях по делам несовершеннолетних в 20-х годах XX в.

Положение 1967 года не описывало подробно процедуры взаимодействия комиссий и судебных учреждений, следовательно, можно сделать вывод, что непосредственное взаимодействие выстраивалось свободным образом.

[306] Федеральный закон от 30.12.2012 № 297-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 11 Федерального закона "Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних”

[307] Структурно указанные комиссии входили в состав исполнительных комитетов Советов народных депутатов, Советов Министров республик и Совета Министров РСФСР – то есть они являлись частью представительных органов власти (исполкомы Советов), также комиссии образовывались при высших исполнительных органах республик, входящих в состав СССР – они занимались контролем и координацией работы комиссий соответствующего уровня.

[308] Указ Президиума ВС РСФСР от 3 июня 1967 г. "Об утверждении положения о комиссиях по делам несовершеннолетних" (СПС «Консультант+»)

[309] Общественные воспитатели, наряду с общественными инспекторами, занимавшимися общей надзорной деятельностью, входили в актив состава комиссий. У самих же комиссий был крайне смешанный состав (депутаты Советов, представители общественных организаций, трудовых коллективов, работники культуры, образования, сотрудники органов внутренних дел).

Комиссии контролировали множество вопросов, включая координацию государственных органов и учреждений, выявление и учет несовершеннолетних, в отношении которых существуют угрозы, организацию работы с «трудными подростками», их трудоустройство, просвещение в учреждениях образования и культуры, устройство в специальные учреждения.

Помимо этого комиссии осуществляли контроль за условиями содержания и воспитания детей и подростков, условиями их пребывания в специальных воспитательных учреждениях, воспитательно-трудовых колониях, осуществляли наблюдение за несовершеннолетними, подвергнутыми мерам воспитательного или административного воздействия, осужденными к наказанию, не связанному с лишением свободы, условно осужденными и досрочно освобожденными, за поведением несовершеннолетних, возвратившихся из специальных воспитательных учреждений или отбывших наказание в воспитательно-трудовых колониях и т.д.

Комиссии самостоятельно рассматривали дела о тех категориях нарушений, которые не были отнесены к подведомственности судов (например, общественно опасные действия несовершеннолетних, не достигших возраста уголовной ответственности, мелкое хищение государственного имущества, мелкое хулиганство, все административные правонарушения)[310] и применяли меры воздействия (выговор, предупреждение, возмещение ущерба, штраф, передача на поруки и под надзор, направление в специальное лечебно-воспитательное или учебно-воспитательное учреждение, специальную школу, ПТУ)[311].

[310] Ст. 14 "Кодекс РСФСР об административных правонарушениях" - к лицам в возрасте от шестнадцати до восемнадцати лет, совершившим административные правонарушения, применяются меры, предусмотренные "Положением" о комиссиях по делам несовершеннолетних, утвержденным Президиумом Верховного Совета РСФСР. (

[311] Указ Президиума ВС РСФСР от 03.06.1967 (ред. от 25.02.1993) "Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних" ст. 18

Комиссия по делам несовершеннолетних также включались в работу с несовершеннолетними правонарушителями сразу после рассмотрения дела судом и определения судом необходимых мер воздействия. Таким образом, комиссии, работая с последствиями судебных решений, осуществляли своего рода мониторинг эффективности исполнения решения суда и контроль результата - они имели возможность возбуждать перед судом ходатайства о помиловании, входить с представлениями о более мягком наказании, условном осуждении, снятии судимости, условно-досрочном освобождении. Комиссии взаимодействовали и с органами исполнения наказаний, органами внутренних дел, администрациями воспитательно-трудовых колоний, лечебно-воспитательных и лечебно-трудовых профилакториев.

Таким образом, помимо общих судов, мы наблюдаем квазисудебные органы, работающие с категорией несовершеннолетних - комиссии по делам несовершеннолетних, рассматривающие в особых процедурах дела о правонарушениях несовершеннолетних[312], изучающие личность несовершеннолетнего и обстоятельства совершения правонарушения, вырабатывающие меры по устранению причин и условий правонарушений, обладающие широким выбором мер воздействия (от штрафа до помещения в специализированные учреждения), принимающие обязательные для исполнения решения (постановления комиссий – обжаловались в исполкомы советов, а не в суды[313]).

……..

[312] При подготовке и рассмотрении дел комиссия по делам несовершеннолетних должна точно установить возраст, занятие, условия жизни и воспитания несовершеннолетнего, факт правонарушения и данные, подтверждающие его совершение, имелись ли взрослые подстрекатели и другие соучастники правонарушения, применялись ли к несовершеннолетнему ранее меры воздействия.
Комиссия по делам несовершеннолетних обязана выявлять причины и условия, способствовавшие совершению правонарушений несовершеннолетним, и принимать меры к их устранению (Указ Президиума ВС РСФСР от 03.06.1967 (ред. от 25.02.1993) "Об утверждении Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних", Ст. 31)

[313] За исключением Постановление комиссии по делам несовершеннолетних по делу об административном правонарушении, которое могло быть обжаловано в исполком совета или в суд.

В 90-е годы с распадом Советского Союза и созданием нового российского государства проблема неустроенности и преступности несовершеннолетних зазвучала с новой остротой.[314] Так, по данным Федеральной службы государственной статистики, число преступлений, совершенных несовершеннолетними или при их соучастии в 1990 г. составило 162 700, в то время как в 1995 г. уже 209 800.

В 1990 году Россией была ратифицирована Конвенция ООН о правах ребенка.[315] В 1991 году Верховный Совет РСФСР одобрил Концепцию судебной реформы, которая рекомендовала формирование специализированных ювенальных судов.[316] В Верховном Совете РСФСР шла подготовка проекта закона о ювенальных судах, но она не была завершена. В 1995 году появился Указ Президента «Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национальный план действий в интересах детей)».[317]

---

[314] В конце 90-х в милицию за различные правонарушения доставили порядка 1,2 млн. подростков в год, и при этом каждый пятый ребенок (221 тыс. чел.) нуждался в неотложной государственной помощи. В 2001 г. количество задержанных детей и подростков достигло почти 1,5 млн. чел., и при этом 300 тысяч из них оказались младше 13 лет, 295 тысяч нигде не учились и не работали, а 45 тысяч были неграмотными. Кроме того, согласно докладу Генерального прокурора РФ В.В. Устинова на заседании Государственной Думы, в 2001 г. милиция "изъяла" с чердаков, вокзалов, из подвалов более 300 тысяч беспризорных детей. А только за январь и февраль 2002 г. в органы внутренних дел МВД, ГУВД и УВД субъектов Российской Федерации было доставлено 71677 безнадзорных, беспризорных и находящихся в трудной жизненной ситуации детей и подростков. К концу 2002 г. число задержанных милицией "проблемных" детей достигло 681 тыс. Источник: Государственный доклад "О положении детей в Российской Федерации". М., 2001. С. 69; Озерова М. Указ. Соч. С. 2; Известия. 2003. 24 июня. С. 3. Информация Службы общественной безопасности ГУООПМВД России, предоставленная в распоряжение Центра социологических исследований

[315] Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.)Конвенция принята и открыта для подписания, присоединения и ратификации резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 44/25 от 20 ноября 1989 г.Конвенция вступила в силу 2 сентября 1990 г.Конвенцияподписана от имени СССР 26 января 1990 г., тифицированаПостановлением ВС СССР от 13 июня 1990 г. N 1559-I. Ратификационная грамота сдана на хранение Генеральному секретарю ООН 16 августа 1990 г.

Конвенция вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.Текст Конвенции опубликован в Ведомостях Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР от 7 ноября 1990 г. N 45 ст.955, в сборнике "Действующее международное право" т. 2 (Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/2540422/#ixzz3RvN6OSc6)

[316] Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 N 1801-1 "О Концепции судебной реформы в РСФСР" (СПС «КонсультантПлюс»)

[317] Указ Президента Российской Федерации от 14.09.1995 N 942 "Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национального плана действий в интересах детей)" (СПС «Консультант+»)

В документе, среди социальных и экономических, указывались также меры по укреплению правовой защиты детства, в обосновании их необходимости отмечалось, что: действующие законы и иные правовые акты пока не

В 1996 году принят новый Уголовный кодекс, который заменил собой кодекс 1960 года. Новый документ содержал целую главу, посвященную особенностям уголовной ответственности несовершеннолетних. Появилась норма, согласно которой в исключительных случаях суд может применять положения об ответственности несовершеннолетних, к лицам в возрасте от 18 до 20 лет. Таким образом, и УК РФ, и УПК РФ уже включили понятие несовершеннолетнего и прописывали особые процедуры и статусы, связанные именно с характеристикой лица как несовершеннолетнего. УК содержит отдельный раздел об уголовной ответственности несовершеннолетних, УПК содержит главу «Производство по уголовным делам в отношении несовершеннолетних».[318]

В 1998 году был принят Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», посвященный вопросам социальной реабилитации детей, социальных службах и социальной инфраструктуре для детей.[319]

В 1999 году принят Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», который описывает основы системы профилактики правонарушений несовершеннолетних и определяет соответствующие функциональные единицы системы, их задачи, основные формы работы, применяемые меры.[320]

могут остановить рост преступности среди несовершеннолетних, даже детей малолетнего возраста; - пенитенциарная система не стала эффективным инструментом в борьбе с правонарушениями несовершеннолетних и нуждается в совершенствовании и соответствующем правовом обеспечении и пр.

На момент утверждения Основных направлений в нашей стране проживало 38,8 млн. детей, что составляло 26,2 процента общей численности населения.

[318] Уголовный Кодекс РФ: возраст с которого наступает уголовная ответственность, обстоятельства, смягчающие наказание и т.д., глава 14 Особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних. УПК РФ: основания прекращения уголовного преследования, обязательное участие защитника, меры пресечения и т.д.

[319] ФЗ от 24 июля 1998 года «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (СПС «Консультант Плюс»)

[320] ФЗ от 24 июля 1999 года «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (СПС «КонсультантПлюс»)

При этом, несмотря на немалое количество заявлений и документов программного характера система отправления правосудия в отношении несовершеннолетних являлась продолжением советского опыта, его видоизменением. С одной стороны, можно отметить, что опыт Советского Союза в области работы с несовершеннолетними правонарушителями был продолжен в Российской Федерации, с другой стороны, очевидно, что качество законодательной и правоприменительной работы не было удовлетворительным, подтверждением чего служат рассмотренные выше документы – в связи с этим появлялись инициативы о принятии новых кардинальных мер. При этом отсутствие опыта работы в регионах России и некой модели, которую можно было бы взять за основу ювенальной юстиции для всех, сочеталось с неопределенностью, неконкретностью и общим характером инициатив на уровне федерации.

В начале 2000-х в Государственную Думу был внесен проект ФКЗ «О внесении дополнений в Федеральный конституционный закон Российской Федерации «О судебной системе Российской Федерации».[321] Указанный ФКЗ предусматривал включение в закон о судебной системе отдельной статьи, посвященной ювенальным судам. Согласно проекту, для осуществления правосудия в отношении несовершеннолетних в системе судов общей юрисдикции создавались специализированные ювенальные суды, при этом в пределах своей компетенции, они должны были рассматривать дела, хотя бы одним из участников в которых являлся несовершеннолетний - в качестве суда первой и второй инстанции в порядке надзора и по вновь открывшимся обстоятельствам. На указанный проект дали положительные отзывы Верховный Суд РФ и Министерство юстиции, в 2002 году указанный проект ФКЗ был

[321] инициаторы принятия наиболее известного проекта закона о ювенальных судах: В.И. Зоркальцев, Е.Ф.Лахова, Г.Н. Махачев, Е.Б. Мизулина, А.В. Чекис, А.В. Чуев, Т.В. Ярыгина, предлагали сначала внести в Государственную Думу поправку в закон о судебной системе, после чего внести и сам закон о ювенальных судах – была предпринята попытка добиться вначале официального одобрения идеи ювенальной юстиции, после чего уже работать над утверждением конкретных регулирующих документов.

принят в первом чтении в Государственной Думе. Далее по аналогии с проектами судоустройственных актов, касавшихся создания административной юстиции, указанный проект был на длительно время отложен.

Тем не менее, разговоры о ювенальной юстиции продолжались. В Постановлении Президиума Совета судей «О Программе развития системы судов общей юрисдикции Российской Федерации и совершенствования организационного обеспечения их деятельности на период до 2023 года» от 26 декабря 2007 г. также упоминалось, что для защиты прав несовершеннолетних *необходима особая ветвь правосудия*. В целях реализации этой задачи Постановлением Президиума Совета судей РФ от 06.08.2009 г. № 185 была организована Рабочая группа при Совете судей РФ по созданию и развитию ювенальной юстиции в национальной системе правосудия.[322]

В 2010 году Государственная Дума РФ отклонила во втором чтении проект федерального конституционного закона «О внесении дополнений в ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», касающийся создания ювенальных судов (за отклонение проголосовало более 400 депутатов). Таким образом, попытка создания в Российской Федерации ювенальной юстиции успехом не увенчалась. В результате рассмотрение уголовных дел в отношении несовершеннолетних в первое десятилетие 2000-х по-прежнему осуществлялось в контексте общих принципов уголовной юстиции со спецификой, проявляющейся в смягчении уголовных санкций, а большинство осужденных приговаривалось к лишению свободы, в том числе условно. [323] При этом уголовно-исполнительная система, несмотря на имеющийся прогресс в

[322] URL: http://www.ssrf.ru/page/730/detail/

323 Карнозова Л.М. Уголовная юстиция и гражданское общество. Опыт парадигмального анализа.. М.: Р. Валент, 2010. – 480 с.

понимании необходимости ее гуманизации, особенно по отношению к детям, сохранила многие черты старой, советской пенитенциарной системы.[324]

При этом на уровне концепций движение продолжается. В этой связи важно упомянуть о Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012-2017[325] годы и разработанной в целях ее реализации Концепции развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность (утверждена Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2014 года № 1430-р)[326]. VI раздел Национальной стратегии посвящен созданию дружественного к ребенку правосудия.[327]

Предпринятая попытка создания ювенальной юстиции в современной России позволяет сделать ряд выводов. Первый и главный из них – необходимость именно ювенальной юрисдикции, отдельной ювенальной юстиции неочевидна. Отклоненный проект закона поднимал вопрос о

[324] Концепция развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста с которого наступает уголовная ответственность (утверждена Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2014 года № 1430-р); URL: http://government.ru/dep_news/14111/ (дата обращения: 05.10.2014)

[325] Утверждена Указом Президента РФ 1 июня 2012 г. (http://news.kremlin.ru/media/events/files/41d3f27d00fa8152b3f1.pdf). Документ разработан с учетом Стратегии Совета Европы по защите прав ребенка на 2012 – 2015 годы (от 15 февраля 2012 г.), которая направлена на: складывание дружественных ребенку услуг и систем, искоренение всех форм насилия в отношении детей, гарантирование прав детей в ситуациях их особой уязвимости. Один из разделов Национальной стратегии (раздел VI) посвящен созданию дружественного к ребенку правосудия.

Карнозова Л.М.; Опубликовано: // 3rd International Crime and Punishment Film Festival. Juvenal Justice. Academic Papers. / Editor Prof. Adem Sözüer. Pp. 403-428 (англ. яз.); http://sprc.ru/wp-content/uploads/2013/10/Карнозова-Л.М.-Реагирование-на-правонарушения-несовершеннолетних-в-Российской-Федерации.pdf

[326] Документ разработан с учетом Стратегии Совета Европы по защите прав ребенка на 2012 – 2015 годы (от 15 февраля 2012 г.)

[327] Согласно Концепции развитие служб медиации направлено на создание системы профилактики и коррекции правонарушений среди детей и подростков, поддержку семьи; формирование безопасной социальной среды; гармонизацию общественных отношений; улучшение межведомственного взаимодействия органов, участвующих в работе с детьми и подростками. Концепция указывает на необходимость внесения изменений в уголовное законодательство, которое «затрудняет применение медиативного инструментария и реализацию принципов восстановительного правосудия».

целесообразности реформирования сложившейся в 90-х годах российской судебной системы применительно к созданию отдельной ювенальной юрисдикции или специализированных ювенальных судов в системе общих судов, и был сделан вывод, что такое реформирование нецелесообразно. Привлекательная сама по себе идея о «новых судах», «судах для детей», исправляющих и воспитывающих несовершеннолетних, столкнулась с организационными трудностями, необходимостью перестраивания сложившихся механизмов работы судебной системы, а также определения содержательных особенностей ювенальных судов - помимо исключительно структурных.

Предлагавшиеся же законопроекты содержали довольно противоречивое описание новаций. В заключении комитета по конституционному законодательству и государственному строительству на отклоненный в 2010 году проект ФКЗ отмечалось, что предлагаемая авторами законопроекта система специализированных судов не имеет четкой структуры, а компетенция ювенальных судов определена крайне расширительно; так же не было ясно, шла ли в проекте речь о «формировании в системе судов общей юрисдикции организационно-обособленной подсистемы специализированных ювенальных судов», по аналогии с военными судами, или речь шла о «выделении в структуре уже действующих судов общей юрисдикции специализированных судей». Отмечалось, что проект не содержал четкого определения круга дел, подсудных ювенальным судам.

Вопросов к процедуре организации ювенальных судов возникло очень много, предстояло решить проблемы подсудности, составов судов, количества ювенальных судов и судей и пр. Большое число дел с участием несовершеннолетних подсудны и мировым, и районным судам. Предстояло также решить вопрос о совместном рассмотрении гражданских и уголовных дел в ювенальных судах, определить, чего это потребует от квалификации

ювенального судьи, необходима ли будет специализация уже внутри ювенальной системы (как в Германии, где внутри самих ювенальных судов существует другие специализации судей), либо же ювенальным судам должны были перейти только уголовные дела.

Также требовалось учитывать, что несовершеннолетний (на момент рассмотрения проекта) имел также право на рассмотрение его дела судом присяжных и возникал вопрос, как в таком случае поступать, если дела по несовершеннолетним рассматриваются в специализированных судах — передавать дело в общую систему, в суд на уровне субъекта федерации или создавать собственные коллегии ювенальных присяжных?[328] Требовалось определить и, куда будет обжаловаться решение ювенального суда - в вышестоящий ювенальный суд, в специальный судебный состав судов субъектов?

Предлагались, кроме рассмотренного, и другие проекты организации ювенальной юстиции. Например, проект Федерального конституционного закона «О ювенальных судах в Российской Федерации»[329], предусматривал следующую систему ювенальных судов: федеральные ювенальные судьи (вероятно, по аналогии с мировыми судьями); ювенальные судебные коллегии областных и приравненных к ним судов; ювенальная судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации. В ювенальную систему должны были быть включены президиумы судов субъектов федерации, кассационная коллегия ВС и президиум ВС РФ.[330] В этом случае система ювенальных судов получалась довольно запутанной и масштабной, требовалась корректировка

[328] В дальнейшем законодатель нашел самый простой ответ – исключил и в общих судах право для несовершеннолетних на суд присяжных.

[329] разработчики: А.С. Автономов и Н.Л. Хананашвили

[330] В ювенальную систему, согласно проекту, попадали дела, в которых несовершеннолетний является подсудимым либо потерпевшим — при рассмотрении уголовных и административных дел (для последних — это лицо, в отношении которого ведется производство по административному делу) — либо одной из заинтересованных сторон — при рассмотрении гражданских дел.[330]

процедур пересмотра судебных актов, оставляла вопросы подсудность федеральных ювенальных судей и ювенальных судебных коллегий судов субъекта. Недостаточно подробно были прописаны положения, касающиеся ювенальных присутствий судов общей юрисдикции – не было указано, какими конкретно судами подобные присутствия могут создаваться.

И вновь проект создания системы ювенальных судов не описывал способы и механизмы, с помощью которых предполагалось изменить собственно судебную практику. В отзывах указывалось, что существование судов по делам несовершеннолетних - под именем «ювенальных судов» - в системе действующих судов общей юрисдикции является полумерой, не способной коренным образом изменить судебную практику в направлении обеспечения благополучия подростка (пункт «d» статьи 17.1 Минимальных стандартных правил ООН, касающихся отправления правосудия в отношении несовершеннолетних (Пекинских правил), принятых резолюцией 40/33 Генеральной Ассамблеи ООН от 29 ноября 1985 г.).[331]

Обсуждение вопроса о создании ювенальной юстиции в России неизбежно сводилось к тому, что необходимые - в дополнение к судебным – общественные и государственные институты ювенальной юстиции еще не развиты в достаточной мере, и в связи с этим создание ювенальных судов, ориентированных только на то, чтобы назначать несовершеннолетним более мягкое наказание, не имеет смысла, т.к. такой подход уже реализован в системе общих судов. Суды общей юрисдикции могут осуществлять ювенальные функции без создания особой ювенальной системы. В отсутствие развитых социальных дополняющих судебную работу институтов, суть ювенальной юстиции теряется, и ювенальные судьи будут также ограничены набором имеющихся и применяемых к несовершеннолетним мер.

[331] Пашин С.А. Отзыв на проект Федерального конституционного закона «О ювенальных судах в Российской Федерации», «Независимый экспертно-правовой совет».

При этом важно еще раз отметить, что и в международных рекомендациях под детской юстицией понимается не только система судов, но более широкая система, которая принимает во внимание контекст семьи, школы, места проживания и контактов в среде сверстников, в котором совершаются правонарушения (ч. II п. 2 Рекомендации Rec (2003) 20 Комитета министров Совета Европы Государствам-членам касательно новых способов работы с преступностью несовершеннолетних и роли правосудия по делам несовершеннолетних).

Таким образом, в России в отношении развития правосудия по делам несовершеннолетних определяющим моментом является не создание новых судебных органов, а реформирование системы социально-воспитательных учреждений, создание более вариативной системы мер, которые судья может применить к несовершеннолетним (эти меры могут лежать вне действия принципа неотвратимости наказания), внедрение в процесс новых специалистов (детских психологов, социальных работников, специалистов по восстановительному правосудию, попечителей) – в этом случае «ювенальные» функции смогут успешно выполнять и общие суды. В этой связи распространение ювенальных подходов и ювенальных технологий может иметь не меньшее значение, чем само по себе создание судов по делам несовершеннолетних как отдельной структуры судебной системы.

§2. Современная судебная деятельность по рассмотрению уголовных дел в отношении несовершеннолетних правонарушителей; ювенальные подходы уголовного судопроизводства.

В Государственном докладе о положении детей и семей, имеющих детей, в РФ (2011 г.), указывается, что число детей в возрасте до 17 лет включительно на начало 2012 г. составило 26,5 млн. человек. Доля детей до 17 лет в структуре

населения России на начало 2012 года составила **18,6%** (на начало 2002 года – 22,2%).[332] В 2008 году за совершение преступлений различной степени тяжести было осуждено 73 333 подростка в возрасте от 14 до 17 лет. С тех пор число преступлений, совершаемых несовершеннолетними, **снизилось** более чем в два раза, и в 2012 году число осужденных данной категории составляло уже 32 572 человек.[333] По общей статистике МВД РФ[334] число несовершеннолетних, совершивших преступления, сократилось со 177 тыс. в 2000 году до 59 тыс. в 2012 (то есть *более чем в три раза*).



При этом рассматриваемая судебная статистика позволяет проиллюстрировать зависимость количества преступлений несовершеннолетних от факторов социального развития и благополучия общества. Так, почти половина детей, осужденных в 2012 году (14 706 человек) воспитывалась в неполных семьях, (в 2008 году их количество составляло соответственно 33 600 человек), 8 703 несовершеннолетних осужденных не

[332] Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей http://komitet2-6.km.duma.gov.ru/site.xp/050049124053056055.html (дата обращения 09.11.2014)
[333] Основные статистические показатели состояния судимости в России за 2008-2012 годы. Характеристика осужденных, совершивших преступления в возрасте 14 - 17 лет (Судебный департамент при Верховном суде).
[334]

учились в учреждениях образования, почти 5 тыс. вообще воспитывались вне семьи. Эти данные в сочетании со статистикой по количеству бракоразводных процессов (570,2 тыс. бракоразводных процессов в 2013 году, из них в 454,8 тыс. дел супруги имели детей), дел по невыплатам алиментов на детей (323, 6 тыс. дел в 2013 году), количеству дел о лишении родительских прав (56,5 тыс. дел в 2013 году) - говорят о том, что опасным и, к сожалению, распространенным источником детской преступности является социальная неустроенной и семейное неблагополучие.

Тем не менее, исследуя статистику нельзя не учитывать , что уменьшение числа несовершеннолетних, осужденных к срокам в воспитательных колониях, происходит параллельно с ростом реальных доходов населения, снижением численности населения с денежными доходами ниже прожиточного уровня (с 41,2 млн. до 15,6 млн. человек), снижением общего уровня безработицы (с 9,4 млн. до 4,1 млн. человек)[335] и пр. Однако нельзя и абсолютизировать эту корреляцию, необходимо также учитывать фактор снижения детского населения в России («демографическую яму» – число детей в возрасте до 17 лет с 31,6 млн. в 2002 г. сократилось до 25 млн. в 2011 г.)[336] и изменение судебной практики диверсификации применяемых мер.

Основные категории совершаемых несовершеннолетними преступлений – это кража (20,3 %)[337], грабеж (15,9 %), разбой (13,5 %), умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (11,3 %), неправомерное завладение автомобилем или иным транспортным средством без цели хищения.[338] Среди видов преступлений несовершеннолетних – преступления против собственности

[335] Данные приводятся за период с 1999 по 2013 год. Основные макроэкономические показатели. Социальные показатели http://www.icss.ac.ru/macro/index_year.php?id=5 (дата обращения 24.08.2014)

[336] Карнозова Л.М. // 3rd International Crime and Punishment Film Festival. Juvenal Justice. Academic Papers. / Editor Prof. Adem Sözüer. Pp. 403-428 (англ. яз.); http://sprc.ru/wp-content/uploads/2013/10/Карнозова-Л.М.-Реагирование-на-правонарушения-несовершеннолетних-в-Российской-Федерации.pdf

[337] Статистика приведена по несовершеннолетним, находящимся в воспитательных колониях. В общем по преступлениям несовершеннолетних доля краж составляет почти половину.

[338] Сайт ФСИН России по осужденным, отбывающим наказание в воспитательных колониях http://www.fsin.su/structure/social/vosp%20kolonii/ (дата обращения 17.08.2014)

составляют – 76,1%.[339] При этом рецидив среди несовершеннолетних составляет 15 % - такое же соотношение имело место и в 2008 году.[340]



Начиная с 2003 года к настоящему времени число несовершеннолетних, содержащихся в воспитательных колониях уменьшилось в 8 раз (с 16 491 в 2003 году до 1 983 в 2013 году – при этом доля сирот и детей, лишенных родительского попечения среди содержащихся в колониях составляет около 16%)[341]. Таким образом, на всю Российскую Федерацию в настоящее время в воспитательных колониях содержится менее 2 тыс. человек при том, что всего таких колоний в России чуть больше сорока (общий лимит их наполнения составляет 14 084 человека), то есть воспитательные колонии заняты только на 14%, необходимость в них снижается; с 2008 года число воспитательных колоний сократилось почти на треть (с 62 до 41).

Указанная статистика позволяет сделать выводы о том, что проблема детской преступности не стоит так остро, как это было в начале и в конце 20-го века. Та система реагирования на правонарушения несовершеннолетних,

[339] По данным на 2014 год

[340] не из тех детей, которые были ранее судимы, состояли на учете в специальном государственном органе в 2012 году было привлечено к ответственности 4 793 человек

[341] Статистика ФСИН Характеристика лиц, содержащихся в воспитательных колониях для несовершеннолетних http://фсин.рф/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20v%20VK/ (дата обращения 23.08.2014)

которая сложилась в настоящему моменту (имеется ввиду не только судебная система, но вся совокупность государственных и общественных институтов), а также уровень общественного развития – не позволяют детской преступности в России превращаться в масштабную проблему, требующую существенного реформирования судебной системы.[342] Этим фактором также можно объяснить прекращение активной работы над вариантами создания как ювенальной юрисдикции судов, так и специализированной ювенальной компетенции в России. Тем не менее, *возможна и необходима работа в рамках действующих судов общей юрисдикции.*

Выделение области правосудия по делам несовершеннолетних представляет собой естественный процесс его развития и, более того, – развития общественных отношений[343].Это не может не происходить как за счет государства (принимающего функцию государства-родителя), так и за счет общества, которое также не может не заниматься попечением в отношении несовершеннолених. Ювенальная юстиция изначально восприняла цель их исправления и поддержки, и вся ее деятельность и структура складывались, ориентируясь на эту цель, то есть на достижение этой цели *в отношении каждого конкретного ребенка.* При этом не имеет значения, будет их 10, 100 или 32 тысячи, в этом смысле статистика не так важна. Ювенальная юстиция по своей сути работает не только с категорией *несовершеннолетних*

[342] Число несовершеннолетних правонарушителей сравнительно невелико и при этом оно ежегодно снижается, основная же их масса приговаривается к условному лишению свободы, получая шанс на исправление, без лишения свободы.

[343] В 19-20 веках в обществе происходили процессы германизации ряда сфер (социальное обеспечение государства, трудовые отношения и пр.), проявился этот процесс в том числе в позиции, что каждый правонарушитель заслуживает индивидуального подхода, наказание должно сопровождаться всесторонним исследованием не только очевидных обстоятельств, но индивидуальных особенностей; теперь правосудие необязательно должно быть карающим, необходимость применения именно наказания должна была быть обоснована. Возможности обеспечить такой подход ко всем не было, поэтому так активно была воспринята идея специального правосудия хотя бы для ограниченной категории людей – несовершеннолетних. Несовершеннолетние же, как категория, вызывали к себе больше сострадания и понимания чем взрослые правонарушители и ресурсов для отдельной ювенальной системы требовалось несравнимо меньше чем для изменения всего уголовного правосудия.

правонарушителей, но и с категорией *подросток, находящий в социально-опасной ситуации*.

Помимо того в идее ювенальной юстиции важен еще один момент – она является частью более крупного процесса развития уголовного судопроизводства, которое на протяжении XIX-XX веков становится более ориентированным на личность правонарушителя, предусматривает дополнительные способы и механизмы учета определенных особенностей личности правонарушителя и отдельных обстоятельств его жизни, способствовавших совершению преступления, возрастают возможности медиации, заглаживания вреда, примирения, правосудие осознает свою способность влиять и на исправление правонарушителя, и на реабилитацию жертв преступлений через специальные процедуры и работу специалистов. В этом отношении ювенальная юстиция – первая волна длительных перемен по отходу от исключительно карательных подходов в правосудии и тюрьмы как универсального средства изоляции. Очевидно, что именно в отношении детей легче было обосновать необходимость специальных подходов, однако применимы эти подходы и в отношении остальных правонарушителей, независимо от их возраста.

Возможность применения некоторых ювенальных подходов и к взрослым правонарушителям можно обосновать рядом доводов, лежащих уже за пределами судоустройственной тематики исследования.

Один из них - весьма условное определение категорий и размытость устанавливаемых в законе возрастных групп правонарушителей. Установление возраста попадания в категорию несущих уголовную ответственность несовершеннолетних, исторически колебалось и является довольно условным. В Российской Федерации сейчас – это 14 и 16 лет, в Советском Союзе возраст

привлечения к уголовной ответственности одно время был снижен до 12 лет[344]. А.М. Бычкова, проводившая исследования совершения общественно-опасных деяний малолетних в Иркутской области, указывает, что существенная доля правонарушений *вообще совершается малолетними до достижения ими 12-летнего возраста.*[345] В 2012 году в Российской Федерации вынесено более 40 тысяч постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении несовершеннолетних в связи с недостижением ими возраста уголовной ответственности[346] - подобных случаев на 10 тыс. несовершеннолетних больше, чем случаев привлечения 14-18-летних к уголовной ответственности. То есть сейчас суды, сталкиваясь с фактами проявления противоправного поведения у малолетних[347] (эти факты по количеству сопоставимы с правонарушениями несовершеннолетних от 14 до 18 лет), исключаются из сферы работы с такими проявлениями ,так как справедливо признается, что судебные *механизмы не адаптированы для работы с* малолетними. Соответственно, эту деятельность осуществляют КДНиЗП: прекращенное уголовное дело в отношении малолетнего, не достигшего возраста уголовной ответственности, или материалы об отказе в его возбуждении передаются в КДНиЗП для рассмотрения возможности применения к ребенку мер воспитательного воздействия или ходатайства перед судом о его помещении в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа.

[344] Постановление ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1935 года «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних»

[345] 52% впервые совершаемых общественно опасных деяний приходится на возраст от 6 до 11 лет; в исследовавшейся группе несовершеннолетних воспитанников 32% впервые совершили общественно опасные деяния в 12-ленем возрасте, а в 13-летнем возрасте – 16%.

[346] Концепция развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста с которого наступает уголовная ответственность (утверждена Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2014 года № 1430-р); URL: http://government.ru/dep_news/14111/ (дата обращения: 05.10.2014)

[347] При недостижении ребёнком возраста уголовной ответственности дело прекращается судом ввиду отсутствия в деянии состава преступления (п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ) или не возбуждается органами следствия. Информация о случае передается в КДНиЗП.

Описанная ситуация не позволяет выявлять причины рецидивности правонарушающего поведения, которое может развиваться как длящийся процесс, начинающийся в период младшего возраста [348] и продолжающийся в других возрастных группах. Разделение на возрастные категории в целях возложения на разные официальные инстанции работы по преодолению правонарушающего поведения несовершеннолетних, *мало отражающее связь возраста и формирования общественно опасного поведения, не способствует эффективному его предупреждению. Такая задача может ставиться и решаться государственными институтами, которые ориентируются не на возрастные группы малолетних и несовершеннолетних, а на особенности работы с девиантным поведением такого контингента, что и отличает ювенальное правосудие и ювенальные технологии.*

При этом, безусловно, судебный уголовный процесс не имеет возможности изучать такие обстоятельства в каждом отдельном случае - он работает с очевидными фактами, рассматривает типичные мотивы (корысти, зависти, желания самоутвердиться, обиды, ревности). Таким образом, создаются и формализуются шаблоны оценки поступков участников событий, независимо от учета конкретных причин и динамики правонарушающего поведения лиц, не связанных с возрастными характеристиками. Из-за того, что технология работы с взрослеющим человеком в рамках уголовного процесса не развита, законодатель условно разделяет людей в возрасте до 20 лет на несколько категорий (малолетние до 14 лет, несовершеннолетние от 14 до 16 лет, несовершеннолетние от 16 лет до 18 лет, совершеннолетние от 18 до 20 лет, совершеннолетние) – и выделение этих категорий продиктовано более потребностями удобства и упрощения самого процесса, нежели необходимостью изучения каждой ситуации и исправления правонарушителя.

[348] Согласно периодизации этапов развития человека Э. Эриксона

Допуская условность подобных возрастных границ, нельзя не признать также необходимость выявления *оснований деления людей на несовершеннолетних и совершеннолетних, исходя из достижения возраста 18 лет*. Если предрасположенность к преступному поведению может формироваться в ранние годы и следовать далее за развитием человека[349], несмотря на возрастные переходы от юности к зрелости, от несовершеннолетия к совершеннолетию, то обстоятельства, способствовавшие совершению преступного деяния *могут иметь одинаковое влияние и на несовершеннолетнего и на совершеннолетнего.* С точки зрения психического отношения лица к совершаемому общественно опасному действию, обстоятельств, способствовавших совершению преступления (влияние компании, социального статуса, материального положения), *может даже не существовать никакой разницы между совершеннолетним и несовершеннолетним*. Различия между 13-ти и 14-летними детьми, также затруднительно установить, как и между 17-ти и 18-летними, 19-летними. Формальные прописанные законом различия в ответственности, установленной для этих категорий, могут не иметь фактических оснований[350], соответственно, механизмы ювенальной юстиции могут применять в более широком возрастном диапазоне. Во многом исходя из этого допущения ст. 96 УК РФ содержит положение, согласно которому в исключительных случаях с учетом характера совершенного деяния и личности суд может *применить положения главы об особенностях ответственности и наказания несовершеннолетних к лицам,*

[349] Говоря словами американского детского судьи начала 20 века Бена Линдсея, «как много сидит теперь по тюрьмам тех, которые могли бы быть уважаемыми гражданами и гордостью своего отечества, если бы ими занялись в юности, в самом начале их преступной дороги; но как часто мы откладываем это важное дело до тех пор, пока характер не станет твердым, как камень и нечувствительным к хорошим влияниям». Тарасова Е.П. Детский Суд заграницей и в России, Москва 1912 г. Типография русского товарищества С. 38

[350] Так Ховард Зер отмечает, что в юриспруденции понятие преступления и виновности имеют абстрактное содержание, облекаются в особые формы и трактуются иначе, чем их переживают пострадавший и преступник в действительности. Зер Х. Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление и наказание: Пер. с англ./Общ. Ред. Л.М. Карнозова. Комментарий Л.М. Карнозовой и С.А. Пашина. – М.: МОО «Судебно-правовая реформа», 2002. С. 77

совершившим преступления в возрасте от восемнадцати до двадцати лет, кроме помещения их в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа либо воспитательную колонию.[351] Хотя и здесь возникает вопрос об обоснованности разграничения между возрастом в 20 и 21-22 года, к достигшим которого *положения главы об особенностях ответственности и наказания несовершеннолетних* не могут быть применены.

Эту проблему иллюстрирует и статистика. В настоящее время *в исправительных колониях для взрослых* содержится около 107 тыс. лиц в возрасте от 18 до 25 лет[352] - то есть совсем недавно вышедших из возраста несовершеннолетия.. При этом из всех содержащихся в колониях 23% осуждены к лишению свободы *второй раз*, 33% - *третий и более*, то есть 56% осужденных уже имеют рецидив. Среди несовершеннолетних самым опасным для совершения преступлений является возраст 16-17 лет – опять же возраст на самом пороге совершеннолетия (осуждённых в этом возрасте в 2,3 раза больше чем осужденных в возрасте до 15 лет). Таким образом, более чем у половины лиц, содержащихся в исправительных колониях можно наблюдать ранее сложившуюся линию преступного поведения, приводящего к рецидиву, следовательно, совершеннолетние преступники в возрасте 18-25 лет и старше во многом выходят именно из возраста 16-17- летних подростков, которые нередко проявляют склонность к преступному поведению еще в более раннем возрасте.[353] Также в судебной практике можно найти достаточно примеров,

---

[351] Суд в каждом конкретном случае оценивает обстоятельства и возможность применения ст. 96 УК РФ, а также решает вопрос об отставании в психическом развитии, не связанном с психическим расстройством (ст. 421 УПК РФ).

[352] Характеристика лиц, содержащихся в исправительных колониях для взрослых Статистика ФСИН. Характеристика осужденных по возрасту во время совершения преступления http://fsin.su/structure/inspector/iao/statistika/Xar-ka%20lic%20sodergahixsya%20v%20IK/ (Дата обращения 24.08.2014)

[353] К сожалению, статистических данных, позволяющих точно отследить число лиц, привлекавшихся к уголовной ответственности в несовершеннолетнем возрасте и осужденных впоследствии, уже в зрелом возрасте, найти не удалось, поэтому я не могу точно указать, какая доля из тех 107 тыс. человек в возрасте до 25 лет, составляющих население российских исправительных колоний, ранее в возрасте несовершеннолетия уже привлекалась к ответственности, однако исходя из процентов рецидивности по различным возрастам[353] и учитывая факт того, что лиц, осужденных к лишению свободы 3 и более раза на 10 % больше чем лиц,

когда подсудимые ранее были осуждены за преступления, совершенные в несовершеннолетнем возрасте – при этом суды порой ошибочно признают эти обстоятельства отягчающими, ссылаясь на рецидив.[354] В связи с этим очевидно, что меры по исправлению и предотвращению повторных правонарушений и профилактике противоправного поведения, необходимо принимать именно в возрасте несовершеннолетия, чтобы пресекать повторность в дальнейшем в более старших возрастных категориях. Граница перехода из одной категории в другую всегда условна, особенно в период до 25 лет, а факторы, влияющие на формирование преступного поведения, постоянны – они могут воздействовать на 20-летнего точно также как на 15-летнего.

Еще одно соображение относительно оценки деяний несовершеннолетних состоит в том, что понятие преступления также определяется условно. Норвежский криминолог Нильс Кристи отмечает, что действия по сути своей не являются, а *становятся* теми или иными – то же можно сказать и о преступлениях, действия становятся преступными лишь в результате судебного процесса по приданию им подобного содержания.[355] Ховард Зер отмечает, что судьи демонстрируют удивительное разнообразие во взглядах на то, какое наказание соответствует тому или иному преступлению.[356] Расхождения во

привлекавшийся второй раз можно сделать вывод, что рецидивность является единым длящимся процессом, имеющим начало в возрасте несовершеннолетия.

[354] Так определением от 14 января 2014 г. N 11-АПУ13-49 Верховный Суд России изменил приговор Верховного Суда Республики Саха (Якутия), указав, что при признании рецидива суд исходил из наличия у А. судимости по предыдущему приговору Мегино-Кангаласского районного суда Республики Саха (Якутия) от 25 сентября 2009 г. Однако судом не учтено, что преступление, предусмотренное п. "а" ч. 3 ст. 158 УК РФ, за которое А. осужден по предыдущему приговору, было совершено им в возрасте 17 лет, о чем свидетельствует имеющаяся в деле копия приговора. Согласно п. "б" ч. 4 ст. 18 УК РФ при признании рецидива преступлений не учитываются судимости за преступления, совершенные лицом в возрасте до 18 лет.[354] При этом возникает вопрос, можно было бы избежать второго преступления, по которому подсудимая была осуждена к лишению свободы на 12 лет, если бы еще в возрасте 17 лет, когда подсудимая была осуждена за кражу с проникновением в жилище (п. "а" ч. 3 ст. 158 УК РФ), с ней была проведена профилактическая работа или программа примирения с потерпевшим.

[355] Кристи Н. Борьба с преступностью как индустрия. Вперед к ГУЛАГу западного образца? М., 1999. С. 20, 21

[356] Именно это явление привело к тому, что в США наказание высчитывается судьями на основании специальных сводов, где каждому действию приписываются определенные коэффициенты, сумма которых и определяет суровость итогового наказания.

взглядах и даже концепциях отчетливо проявляется, когда нескольким судьям дают на рассмотрение идентичные дела – каждый судья действует в соответствии с собственным пониманием ситуации, в связи с чем, приговоры существенно разнятся, даже в отведенных законом пределах.[357] В отечественной доктрине существует позиция, что учет последствий, с которыми связана квалификация деяния как преступления, *должен привести к тому, что деяние может объявляться преступным только после анализа судом всех обстоятельств дела*, доказывающих *необходимость применения к лицу мер именно уголовной репрессии*. Суд должен иметь возможность объявлять нарушение уголовного закона не преступным, в случае если суд считает применение наказания бесполезным и бессмысленным.[358] В зарубежном опыте существует механизм diversion – его суть заключается в том, что полиция или прокурор имеют полномочия возбуждать или не возбуждать уголовное дело, тут вопрос целесообразности привлечения несовершеннолетних к ответственности решается еще до суда.

Более того, многие действия несовершеннолетних, не являющиеся преступными, потенциально могут при повторении перерасти в таковые. В этой связи Э. Б. Мельникова говорит о наличии *статусных преступлений* - действий, формально не содержащих признаков преступления по закону (употребление спиртных напитков, побеги из школы и из дома), но представляющих реальную угрозу для будущего подростка, и потому рассматриваемых в судебных процедурах. Л. М. Карнозова приводит пример польских ювенальных судов, которые принимают к своему производству и рассматривают в специальном

[357] Зер Х. Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление и наказание: Пер. с англ./Общ. Ред. Л.М. Карнозова. Коммент. Л.М. Карнозовой и С.А. Пашина. – М.: МОО «Судебно-правовая реформа», 2002. С. 77

[358] Пашин С.А. Понятие преступления для системы ювенальной юстиции // Правосудие по делам несовершеннолетних. Перспективы развития. Вып. 1. М.: МОО «Судебно-правовая реформа», 1999, С. 143

процессуальном порядке такие проступки несовершеннолетних как прогуливание занятий и употребление спиртных напитков.[359]

Таким образом, логичным продолжением развития правосудия было бы более широкое распространение ряда принципов работы ювенальных судов (исследование личности преступника, приоритет примирения, поощрение заглаживания вреда, применение восстановительного правосудия, использование специалистов – психологов, соц. работников, медиаторов, активное применение воспитательных мер и пр.) на уголовное судопроизводство в целом. Это позволило бы в дальнейшем использовать механизмы правосудия не только в случае совершения преступных действий, но и в других ситуациях, требующих вмешательства государственных и общественных институтов.

Несмотря на то, что задачи ювенальной юстиции связаны в основном с незначительными правонарушениями несовершеннолетних, она предполагает не столько специализацию судов или судей, сколько иной, более сложный тип судейского мышления и иной механизм взаимодействия государственных и общественных институтов на площадке судебной деятельности – именно поэтому авторы, рассматривающие тему ювенальной юстиции, говорят о новой парадигме правосудия.[360]

Это обосновывает необходимость дальнейшей проработки темы ювенальной юстиции и ее отдельных механизмов - на предмет их более широкого использования и внедрения в отечественную практику.

Уголовное дело в отношении несовершеннолетнего проходит все обычные стадии уголовного процесса. Однако в российской практике рассмотрение дел в

[359] Клаус В., Возниаковская Д. Модель правосудия по делам несовершеннолетних в Польше. Варшава, 2006. www.sprc.ru)

[360] Карнозова Л.М. Уголовная юстиция и гражданское общество. Опыт парадигмального анализа. – М.: Р. Валент, 2010. С. 234-235, 284-285

отношении несовершеннолетних имеет два типа процессуальных особенностей, которые могут быть разделены на две категории:

1. *Ювенальный подход* в уголовном судопроизводстве в судах общей юрисдикции;
2. *Ювенальные технологии* в судебной деятельности в судах общей юрисдикции, а также деятельности иных государственных органов и общественных организаций.

Современная судебная практика России дает пример такой формы организации, когда общие суды адаптируются к работе в конкретных сферах общественных отношений не путем выделения отдельной юрисдикции или образования внутри них специализированной компетенции, а путем корректировки процессуальных механизмов, которые при необходимости в пределах своей компетенции использует любой суд общей юрисдикции. Таким образом, деятельность общих судов развивается в русле универсальности и, в то же время, отвечает на изменения общественных отношений, осваивая новые виды судопроизводства, либо адаптируя к ним уже имеющиеся виды судопроизводства – путем введения специальных процедур и, соответственно, дополнений в процессуальные кодексы. Об этой черте можно говорить как об особенности развития судебной системы России.

Ювенальный подход как аспект уголовного судопроизводства

Ювенальный подход в уголовном судопроизводстве основывается на главах 14 УК РФ и 50 УПК РФ, которые предполагают ряд особенностей:

1. Ограничивается возможность применения к несовершеннолетнему такой меры пресечения как **заключение под стражу** (применяется лишь в случае, если несовершеннолетний обвиняется в совершении тяжкого или особо тяжкого преступления, в исключительных случаях – средней тяжести; ч. 2 ст. 108 УПК РФ). В каждом случае обсуждается возможность передачи

несовершеннолетнего **под присмотр** родителей, законных представителей, заслуживающих доверия лиц, должностных лиц специализированных детских учреждений (ст. 105, 423 УПК РФ). В допросе несовершеннолетнего подозреваемого, обвиняемого и подсудимого предусматривается обязательное участие не только защитника, но также **педагога и психолога** (ст. 425 УПК РФ).

В качестве примера можно привести постановление Новолакского районного суда Республики Дагестан по делу № 1-13/2013 где указывается, что подсудимый И.А., *в присутствии педагога-психолога А.А.Ж. вину признал полностью, раскаялся в содеянном, загладил причиненный потерпевшей вред*, и согласен с прекращением уголовного дела в отношении него.

Суд исследовал и обстоятельства жизни подростка, данные о его личности:

- законные представители, И.Х.Г. и И.С.М., сообщили суду, что они родили и воспитывают 4 детей, имеют постоянную работу, собственное домостроение, и хорошие условия для содержания и воспитания детей, и просят передать подсудимого им под надзор (Судом установлено, что родители подсудимого И.С.М. и И.Х.Г. имеют положительное влияние на несовершеннолетнего подсудимого, правильно оценивают содеянное им, могут обеспечить надлежащее поведение и повседневный контроль за несовершеннолетним);

- потерпевшая О.А.М. показала, что родители подсудимого загладили вину перед ней, и заявила суду о своем нежелании привлечь подсудимого к уголовной ответственности, она прощает его, не возражает против прекращения уголовного дела и просит дать шанс подсудимому исправиться;

- педагог-психолог А.А.Ж. суду показала, что подсудимый в учебе успевает, в общественной жизни школы-гимназии принимает активное участие, и совершение им преступления связывает с его переходным возрастом и желанием выделиться. И.А. осознал содеянное, искренно раскаялся, с ним проведены методические занятия по предотвращению девиантного поведения.[361]

2. В ходе судебного разбирательства суд устанавливает возраст, условия жизни и воспитания несовершеннолетнего, уровень психического

361

развития и иные **особенности его личности**, влияние на несовершеннолетнего старших по возрасту лиц (ст. 421 УПК РФ). От суда требуется выявление обстоятельств, связанных с условиями жизни несовершеннолетнего, состоянием его здоровья, а также с **причинами совершения** уголовно наказуемых деяний (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних»).

Таким образом, от судей требуется углубленный подход к изучению социальной ситуации, способствовавшей совершению преступления. Тем не менее, не уточняется, должен ли судья реагировать на такую информацию в соответствии – с требованиями ст. 89 УК РФ, содержащей перечень факторов, которые учитываются при назначении наказания, и при применении других мер по изменению ситуации. Хотя факторы, которые подлежат учету судом перечислены, однако риск возникает в вопросе о том, как именно суд может эти факторы учитывать, и ответом в основном является снижение срока наказания, либо замена его на иной вид наказания. Тем не менее, исследование заявленного многообразия факторов, которые судье надлежит учесть , может сталкиваться с ограниченностью средств для исполнения предусмотренных действий. Практика может вынужденно игнорировать те рекомендации вышестоящих судов, которые выходят за рамки обычных подходов, если средства и способы реализации этих рекомендаций не ясны – так может происходить разделение на декларативные (невыполнимые) и фактические требования.

Тем не менее, судебная практика все-таки демонстрирует углубление проработки судом ситуаций правонарушений несовершеннолетних. Тексты судебных решений последних лет более подробно описывают обстоятельства жизни несовершеннолетнего, особенности его личности, меры воздействия носят более индивидуализированный характер, по сравнению с судебными актами по аналогичным делам 2000-х годов.

Подобный подход развивает постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 мая 2014 г. N 9 «О практике назначения и изменения судами видов исправительных учреждений», в частности документ содержит рекомендацию судам на основании части 7 статьи 88 УК РФ *одновременно с постановлением приговора выносить определение (постановление), в котором указывать органу, исполняющему наказание, на необходимость учета при обращении с несовершеннолетним определенные особенности его личности* (уровень интеллектуального и физического развития, степень педагогической запущенности, склонность к употреблению спиртных напитков, наркотических средств, иные данные, характеризующие личность несовершеннолетнего).

3. Суд не должен назначать уголовное наказание несовершеннолетним, совершившим преступления небольшой или средней тяжести, если их исправление может быть достигнуто путем применения **принудительных мер воспитательного воздействия** (п. 31 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 № 1). Таким образом, при постановлении приговора в отношении несовершеннолетнего подсудимого суд обязан решить вопрос о возможности освобождения несовершеннолетнего подсудимого от наказания с *применением принудительных мер воспитательного воздействия* (ч. 1 ст. 92 УК РФ), либо направлением в *специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа* (ч. 2 ст. 92 УК РФ) либо *условного осуждения*[362], либо назначения ему наказания, *не связанного с лишением свободы*[363] (ч. 1 ст. 430 УПК РФ). *При этом суд указывает, на какое специализированное учреждение для несовершеннолетних возлагается осуществление контроля за поведением осужденного.*

[362] При этом суд, назначая несовершеннолетнему наказание с применением положений статьи 73 УК РФ, должен решить вопрос о возложении на условно осужденного конкретных обязанностей,

[363] К несовершеннолетним применяются следующие виды наказаний: а) штраф; б) лишение права заниматься определенной деятельностью; в) обязательные работы; г) исправительные работы; д) ограничение свободы; е) лишение свободы на определенный срок (ст. 88 УК РФ).

Ст. 90 УК РФ предусматривает возможность освобождения несовершеннолетнего от уголовной ответственности с применением принудительных мер воспитательного воздействия, среди них:

- ***предупреждение*** (в этом случае судья разъясняет несовершеннолетнему причиненный вред; указывает на возможные последствия продолжения преступного поведения – здесь проявляется значение морально-этических бесед судьи с правонарушителями, как и столетие назад, когда судья Бен Линдсей беседовал с малолетними ворами в своем судейском кабинете и брал с них «честное слово», такая же практика была характерна и для российских ювенальных судов);

- ***передача под надзор*** (в этом случае на родителей, заменяющих их лиц, на специализированный государственный орган суд возлагает обязанности по воспитательному воздействию на несовершеннолетнего, контролю за его поведением). При этом, решая вопрос о передаче несовершеннолетнего под надзор родителей или лиц, их заменяющих, суд должен убедиться в том, что указанные лица имеют положительное влияние на него, правильно оценивают содеянное им, могут обеспечить его надлежащее поведение и повседневный контроль за ним (суд истребует данные, характеризующие родителей или лиц, их заменяющих, проверяет условия их жизни и возможность материального обеспечения несовершеннолетнего);

- ***возложение обязанности загладить причиненный вред*** (как способ осознания причиненного вреда и возможность деятельным образом искупить вину)*;*

- ***ограничение досуга и установление особых требований к поведению несовершеннолетнего*** (запрет посещения определенных мест, использования определенных форм досуга, ограничение пребывания вне дома после определенного времени суток, требование возвратиться в образовательную организацию либо трудоустроиться с помощью специализированного

государственного органа и пр.). При этом суду надлежит разъяснять несовершеннолетнему, а также его законному представителю положения части 4 статьи 90 УК РФ о том, что в случае систематического неисполнения обязанностей, связанных с этой принудительной мерой воспитательного воздействия она подлежит отмене с направлением материалов дела в установленном порядке для привлечения несовершеннолетнего к уголовной ответственности.

> Так в постановлении Краснодарского краевого суда от 23.08.2013 по делу № 4у-4915/13 указано, что нижестоящий суд обоснованно пришел к выводу о том, что исправление несовершеннолетнего подсудимого может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия в виде предупреждения, то есть без назначения наказания, поскольку совершенное преступление относится к преступлениям небольшой тяжести, совершено Л. в несовершеннолетнем возрасте и впервые, тем более, что он характеризуется исключительно с положительной стороны, является активистом кадетского самоуправления, заместителем командира взвода, имеет поощрения и стремление стать достойным гражданином общества.
>
> В уже упомянутом постановлении Новолакского районного суда Республики Дагестан по делу № 1-13/2013 суд применил к несовершеннолетнему подсудимому следующие принудительные меры воспитательного воздействия: 1. передать под надзор родителей И.С.М. - отца, и И.Х.Г. - матери, возложив на них обязанности по воспитательному воздействию и контролю за поведением сына; 2. ограничить время нахождение его вне места постоянного проживания в период времени с 20.00 часов до 06.00 часов.[364]

Применяется и помещение в **специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа** в случаях, когда несовершеннолетний в возрасте от 11 до 18 лет, по мнению суда, нуждается в особых условиях воспитания, обучения, специальном педагогическом подходе.[365] В задачу такого учреждения

[364] Контроль за ограничением досуга И.А. возложен на специализированное учреждение для несовершеннолетних - отдел ОДУУП И ПДН по ОМВД России. Срок принудительных мер – 6 месяцев.

[365] в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа несовершеннолетние также помещаются на основании постановления комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав (с согласия

входит организация реабилитации несовершеннолетних, медицинское обеспечение, обеспечение получения образования и пр.

Таким образом, законодательством предусмотрена возможность применения мер воспитания, вообще не связанных с помещением несовершеннолетних в колонии. При этом судам следует учитывать, как назначенное наказание может повлиять на учебу несовершеннолетнего, его поведение в быту, семье (п. 23 Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 № 1). К сведению – на начало 2012 года в России на учете уголовно-исполнительных инспекций состояло почти 14 тыс. несовершеннолетних, наказания которых не были связаны с изоляцией от общества.[366]

Интересно также отметить позицию суда, согласно которой принудительные *меры воспитательного воздействия, в отличие от наказания, не влекут судимости и и их влияние на несовершеннолетних в сторону исправления обусловливается самой процедурой применения, фактом признания несоершеннолетнего в судебном порядке виновным, т.е. фактом публичного осуждения* (из постановления Усть-Джегутинского районного суда Карачаево-Черкесской Республики от 23.07.2014 по делу № 1-89/2014 г.)

4. Наказание несовершеннолетнему в виде лишения свободы суд вправе назначить только в случае признания **невозможности его исправления без изоляции от общества**, с приведением мотивов принятого решения (п. 17 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 № 1). Наказание в виде лишения свободы не может быть назначено несовершеннолетнему осужденному, совершившему в возрасте до шестнадцати лет преступление небольшой или средней тяжести впервые, а также остальным

несовершеннолетних, достигших возраста 14 лет) п. 2 ст. 15 Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»

[366] Государственный доклад о положении детей и семей… 2011) // http://komitet2-6.km.duma.gov.ru/site.xp/050049124053056055.html

несовершеннолетним осужденным, совершившим преступления небольшой тяжести впервые (ч. 6 ст. 88 УК РФ).

Так в обзоре апелляционной практики Верховного Суда Республики Коми по уголовным делам за май 2013 года упоминается дело № 1393 Удорского районного суда. Вышестоящий суд по данному делу указал , что М. признан виновным в совершении преступления, предусмотренного п. "а" ч. 2 ст. 158 УК РФ, и освобожден от отбывания наказания на основании ч. 2 ст. 92 УК РФ с помещением в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа органа управления образованием сроком на 1 год, при этом с учетом положений ч. 6 ст. 88 УК РФ М., впервые совершившему в возрасте до 16 лет преступление, предусмотренное п. "а" ч. 2 ст. 158 УК РФ, относящееся к категории средней тяжести, не могло быть назначено наказание в виде лишения свободы. Соответственно, у суда не имелось оснований для помещения М. в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа на основании ч. 2 ст. 92 УК РФ.

В постановлении Президиума Московского областного суда от 28 декабря 2011 г. № 596 указывается, что Жуковский городской суд Московской области освободив подсудимую от уголовного наказания с применением к ней принудительных мер воспитательного воздействия, не определил в приговоре конкретный срок, на который несовершеннолетняя К. помещается в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа управления образования. Между тем, согласно положению ч. 2 ст. 92 УК РФ несовершеннолетний, осужденный к лишению свободы за совершение тяжкого преступления, может быть освобожден судом от наказания и помещен в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа органа управления образования до достижения им возраста 18 лет, но не более чем на три года.

В кассационном определении Московского городского суда от 09.07.2012 № 22-9197 суд указал, что по смыслу закона, если несовершеннолетнему не может быть назначено наказание в виде лишения свободы, а санкция статьи особенной части УК РФ, по которой он осужден, не предусматривает иного вида наказания, подлежит назначению другой, более мягкий вид наказания с учетом положений статьи 88 УК РФ.

Среди иных видов наказания можно отметить ***обязательные и исправительные работы.***

Так в апелляционном определении Пермского краевого суда от 13.12.2013 № 22-9027 указывается, что по общему правилу исправительные

работы могут быть назначены несовершеннолетнему, достигшему возраста 16 лет, а в случаях, предусмотренных ч. 2 и ч. 3 ст. 63 ТК РФ, и несовершеннолетнему, достигшему возраста 15 и 14 лет соответственно. При этом назначение наказания в виде исправительных работ возможно в отношении несовершеннолетнего, проходящего обучение в общеобразовательных учреждениях, учреждениях начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального образования, кроме тех случаев, когда его исполнение может реально препятствовать продолжению обучения, например, при очной форме обучения.

При рассмотрении уголовного дела в отношении несовершеннолетнего А. судебная коллегия указала, что, назначая за совершение преступления, предусмотренного п.п. "а, в" ч. 2 ст. 158 УК РФ, наказание в виде исправительных работ, суд первой инстанции не учел, что преступление А. совершил в возрасте 14 лет, является учащимся средней общеобразовательной школы, при этом не выяснялось наличие либо отсутствие условий, указанных в ч. 2 и ч. 3 ст. 63 ТК РФ. В связи с данными нарушениями приговор в отношении А. изменен, назначено наказание в виде обязательных работ.

При этом при назначении несовершеннолетнему осужденному наказания в виде лишения свободы за совершение тяжкого либо особо тяжкого преступления низший предел наказания **сокращается наполовину** (ч. 6.1 ст. 88 УК РФ). В 2011 году также были исключены нижние пределы санкций в виде лишения свободы сразу по нескольким десяткам составам преступлений, в том числе по наиболее распространённым среди несовершеннолетних – краже, грабежу и разбою.[367] Л.М. Карнозова полагает, что подобные изменения уголовного законодательства расширяют пространство судьи для некарательного реагирования на преступления.[368] Также ограничены верхние пределы сроков лишения свободы (в возрасте до 16 лет за совершение тяжких – не более 6 лет, за совершение особо тяжких – 10 лет).

Так в кассационном определении от 19.12.2011 по делу № 22-15339 Московского городского суда назначенное судом первой инстанции наказание снижено с 6 до 5 лет лишения свободы, поскольку при

[367] Всего нижние пределы санкций были исключены по 68 составам преступлений – ФЗ от 07.03.2011 № 26-ФЗ

[368] Восстановительное правосудие в России/ Под общей ред. Н.В. Путинцевой/ М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2012. С. 17

назначении несовершеннолетнему осужденному наказания в виде лишения свободы за совершение тяжкого преступления в соответствии с законом низший предел наказания сокращается наполовину.

В еще одном примере суд[369] (дело по обвинению в приобретении и незаконном хранении наркотических средств), при назначении наказания как смягчающие обстоятельства расценил признание вины, раскаяние, совершение преступления впервые, несовершеннолетний возраст, активное способствование раскрытию преступления, состояние здоровья подсудимого (признаки легкой умственной отсталости). Учитывая характер и общественную опасность совершенного преступления, личность подсудимого, суд посчитал необходимым назначить ему наказание в виде лишения свободы, но не связанное с изоляцией от общества, то есть с испытательным сроком, при этом применить положение ст. 88 ч. 6.1 УК РФ, где установлено, что нижний предел наказания несовершеннолетним при совершении тяжких или особо тяжких преступлений можно сократить наполовину.

5. Применим и институт **примирения сторон** – поскольку в структуре судимости (безотносительно к несовершеннолетним) осужденные за преступления небольшой и средней тяжести составляют около 65 % (от числа осужденных), и поскольку по закону возможно прекращение дел за примирением сторон, институт примирения затрагивает существенную часть несовершеннолетних правонарушителей[370]. По делам частного обвинения (ч. 1 ст. 115, ч. 1 ст. 116 УК РФ) примирение сторон всегда прекращает уголовное дело. Также всегда существует возможность предложить несовершеннолетнему ***загладить вред*** (ч.1 ст.61 УК РФ) и тем самым смягчить наказание. При определенных условиях[371] примирение сторон на стадии предварительного расследования и стадии судебного разбирательства может являться поводом для прекращения дела.

---

[369] Приговор Канского районного суда Красноярского края от 05.05.2011 по делу № 1-100/2011

[370] Карнозова Л.М. Восстановительное правосудие в российской правовой системе // Адвокат. 2012. N 12. С. 34 - 46.

[371] Ст. 76 УК РФ, ст. 25 УПК РФ - если преступление совершено впервые, максимальное наказание не превышает 5 лет лишения свободы (за умышленное преступление), либо преступления совершено по неосторожности, если обвиняемый примирился с потерпевшим и загладил вред

Возможность прекращения дел публичного обвинения в связи с примирением сторон была важной новеллой уголовного кодекса 1996 года (ст. 76 УК РФ, ст. 25 УПК РФ), изначально норма вводилась «на перспективу» и не имела механизма реализации в судебной практике, однако, это правило уже приобрело в настоящее время достаточное значение. .

Так в кассационном определении Ленинградского областного суда от 27.05.2010 № 22-989/2010 указано, что постановление мирового судьи судебного участка № 61 Сланцевского района Ленинградской области от 16 декабря 2009 года о прекращении уголовного дела в отношении Л.С. в связи с примирением сторон, было законно и обоснованно оставлено судом апелляционной инстанции без изменения. Суд указал, что потерпевший и подсудимый являются родными людьми, достигли между собой согласия и примирения и в соответствии с требованиями Конституции вправе выразить свое мнение. Вопреки доводам кассационного представления, данные о личности подсудимого, а именно то, что Л.С. привлекался к административной ответственности за появление в общественных местах в состоянии алкогольного опьянения, состоит на учете у нарколога с диагнозом синдром активной зависимости от алкоголя 2 степени, судом были учтены, при этом суд обоснованно указал, что приведенные доводы не препятствуют прекращению уголовного дела в соответствии со ст. 25 УПК РФ.

6. В 2011 году в Уголовном кодексе появилась норма, согласно которой суд с учетом фактических обстоятельств преступления и степени его общественной опасности, наличия смягчающих и отягчающих обстоятельств, срока наказания, назначенного судом, может **изменить категорию преступлений на менее тяжкую** (ч. 6 ст. 15 УК РФ) – при принятии решения по делу суд, в том числе, разрешает и вопрос о наличии оснований для подобного изменения категории преступления (п. 6.1 ч. 1 ст. 299 УПК РФ).

Так постановлением Президиума Хабаровского краевого суда от 09.06.2014 № 44у-77/2014 был изменен приговор Центрального районного суда г. Комсомольска-на-Амуре: на основании ч. 6 ст. 15 УК РФ была изменена категория преступления, предусмотренного п. "г" ч. 2 ст. 161 УК РФ, и оно отнесено к деяниям средней тяжести; также назначено по п. "г" ч. 2 ст. 161 УК РФ более мягкое снижено наказание (штраф) и снижен

размер срока, на который осужденный помещен в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа.

7. Помимо этого, даже после вынесения обвинительного приговора имеется возможность по восстановлению положения несовершеннолетнего – в соответствии с п.1 ст. 74 УК РФ условно осужденный до истечения испытательного срока может быть **освобожден от условного осуждения** и судимости по решению суда, в случае если своим поведением осужденный докажет свое исправление – уголовно исполнительная инспекция в таком случае направляет соответствующее представление в суд. Остается и возможность для **условно-досрочного освобождения несовершеннолетних**, так в 2013 году из воспитательных колоний условно-досрочно было освобождено 479 человек (24% всех содержащихся), в 2012 году – 729 (32%).[372] В отношении несовершеннолетних и сроки давности при освобождении от ответственности, и **сроки** погашения судимости **сокращаются** (ст. 94, 95 УК РФ), судимость за преступления, совершенные до 18 лет, при признании рецидива (ч. 4 ст. 18 УК РФ);

8. Помимо обязанностей, которые могут быть возложены на несовершеннолетнего осужденного в порядке, предусмотренном частью 5 статьи 73 УК РФ, суд в соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» вправе обязать несовершеннолетнего осужденного **пройти курс социально-педагогической реабилитации (коррекции)**, возложение на несовершеннолетнего обязанность возвратиться в образовательное учреждение для продолжения обучения.[373]

---

[372] В соответствии со статьей 93 УК РФ к лицам, совершившим преступление в несовершеннолетнем возрасте, должны применяться сокращенные сроки условно-досрочного освобождения от наказания в виде лишения свободы.

[373] возможно только при наличии положительного заключения об этом психолого-медико-педагогической комиссии органа управления образованием.

9. При наличии сведений о злоупотреблении алкоголем, наркотическими или токсическими веществами суд может обязать несовершеннолетнего осужденного пройти **обследование в наркологическом диспансере и пройти курс лечения**.

10. Судам следует повышать **воспитательное значение судебных процессов** по делам о преступлениях несовершеннолетних, уделяя особое внимание их профилактическому воздействию: по каждому делу устанавливать **причины и условия**, способствовавшие совершению несовершеннолетними преступления, не оставлять без реагирования установленные в судебном заседании **недостатки и упущения в работе комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, учебных заведений и общественных организаций, выносить частные определения (постановления) с указанием конкретных обстоятельств**.

11. В исключительных случаях суд вправе применить правила о назначении наказания несовершеннолетним[374] и к лицам, совершившим преступления в возрасте **от 18 до 20 лет** (статья 96 УК РФ). Такое решение должно быть мотивировано в приговоре наличием исключительных обстоятельств, характеризующих совершенное лицом деяние и его личность.

12. Предусматривается и ***специализация судей*** по делам несовершеннолетних, необходимость обеспечения их профессиональной компетентности путем обучения и переподготовки, в том числе по вопросам педагогики, социологии, подростковой психологии, криминологии, виктимологии, применения *ювенальных технологий*, используемых в рамках процессуального законодательства. Судам рекомендовано внедрение новых методик индивидуальной профилактической работы с несовершеннолетними (п. 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 № 1).

[374] За исключением помещения их в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа либо воспитательную колонию.

Необходимость специализации судей подчеркивалась и в более раннем Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 14.02.2000 № 7 «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних», более того в советские годы также существовала практика передачи дел по несовершеннолетним на рассмотрение опытных судей, которые нередко по собственной инициативе проводили воспитательные беседы с несовершеннолетними правонарушителями.

Однако, и в советские годы, и в наше время сравнительно незначительная доля преступлений несовершеннолетних в общей массе дел и высокая нагрузка судей, не создают возможности для выделения специализированных ювенальных судей, которые занимались бы только этой категорией дел, судьи рассматривающие «детские» дела параллельно рассматривают и другие уголовные (гражданские) дела.

Таким образом, исходя из рассмотрения современной практики, мы можем сделать вывод, что Российское правосудие в отношении несовершеннолетних предусматривает ряд возможностей «адаптировать» процесс и наказание и при этом дать правонарушителю шанс загладить вину, изменить ситуацию, не допускать правонарушений впредь, ставится акцент на исправлении без изоляции от общества, что дает суду возможность учитывать особенности критерия субъекта (несовершеннолетнего).

Очевидно, что усмотрение судьи по делам несовершеннолетних шире, чем по другим категориям дел, это требует особого и более ответственного подхода, а именно ювенального подхода. Более чем в 80% случаев наказание несовершеннолетних не связано с изоляцией от общества. Судья, как мы видим, уже теоретически обладает широким набором средств воздействия, чтобы обеспечить индивидуальный подход к личности подростка и исследованию обстоятельств совершенного им деяния.

Таким образом, *ювенальный подход уже закреплён и раскрыт в нормах уголовного и уголовно-процессуального кодексов* – он связан с перечнем вариативных мер, отдачей под присмотр, применением принудительных мер воспитательного характера, ограничением применения заключения под стражу как вида наказания, помещением в специальное учебно-воспитательное учреждение закрытого типа, сокращение нижних пределов наказания, что согласуется с имеющимися международными стандартами.[375]

В этой связи нет необходимости для выделения институциональной ювенальной судебной специализации. Процессы закрепления и развития ювенального подхода в правосудии – довольно длительные явления, их совокупный эффект может годами накапливать факторы, приводящие к статистически заметным изменениям в судебной практике. Постепенно в силу наработки практики применения описанных нами выше положений УК и УПК РФ, в силу наполнения рекомендаций Постановлений Пленума ВС практическим содержанием, судьи стали иначе подходить к вопросу ответственности несовершеннолетних - уже в 2012 году процент реального лишения свободы в общей доле применяемых мер воздействия составлял чуть больше половины (56,5 %). Судьи стали видеть возможность применения других санкций и постепенно делать выбор в их пользу – например, не только в пользу условного осуждения, но и в пользу назначения обязательных работ (в

[375] Конвенция ООН о правах ребенка, Минимальные стандартные правила ООН в отношении отправления правосудия по делам несовершеннолетних (Пекинские правила, 1985 г.), Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы, 1990), Правила ООН, касающиеся защиты несовершеннолетних, лишенных свободы, 1990, и др.), а также Рекомендации Комитета Министров Совета Европы (например, Rec (87) 20 по проблеме общественной реакции на преступность среди несовершеннолетних; Рекомендации № R (99) 19 Комитета министров Совета Европы от 15.09.1999; Rec (2003) 20 относительно новых способов работы с преступностью несовершеннолетних и роли правосудия по делам несовершеннолетних; Рекомендации по правосудию, дружественному к ребенку, от 17 ноября 2010 г. - на необходимость учета положений этих документов указывается в п. 2 постановления Пленума Верховного Суда РФ № 1 от 1 февраля 2011 г. «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних»).

2007 году они среди всех видов наказания составляли 8,8 % а в 2012 уже 19,9%), штрафов (рост с 9% до 11,7 за аналогичный период).[376]

Однако одного ювенального подхода недостаточно, тем более, когда в условиях финансово и организационно затруднённой и институциональной, и даже функциональной специализации в судах по рассматриваемой категории дел возникла необходимость выработки некоего собирательного понятия, которое могло бы вобрать в себя все новые (в том числе зарубежные) технологии судебной деятельности при работе с несовершеннолетними.

Необходимость развития новых *технологий* возникла в связи с тем, что существующие ювенальные подходы в законодательстве не исключают производство по уголовному делу в общем порядке, хотя бы и *с изъятиями*, предусмотренными главой 50 УПК РФ. Ювенальные подходы смягчают ответственность, но остаются в рамках общего порядка уголовного судопроизводства в отношении несовершеннолетних. Как отмечает Л.М. Карнозова необходимая регламентация производства в отношении несовершеннолетних и особенности их уголовной ответственности не исчерпываются содержанием норм, представленных в указанных главах УК и УПК. Имеющиеся положения законодательства отражают *основные минимальные международные стандарты*, но не идут дальше, не развивают их в национальном правопорядке. Так меры воспитательного воздействия, на практике применяются крайне мало - в 2012 году доля этих мер составила всего 6% (в 2004 г. – 4%) - институты, обеспечивающие эффективность этих мер не разработаны; сокращается количество специализированных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа; что практически парализует

[376] Подробнее этот процесс отражен: Карнозова Л.М. // 3rd International Crime and Punishment Film Festival. Juvenal Justice. Academic Papers. / Editor Prof. Adem Sözüer. Pp. 403-428 (англ. яз.); http://sprc.ru/wp-content/uploads/2013/10/Карнозова-Л.М.-Реагирование-на-правонарушения-несовершеннолетних-в-Российской-Федерации.pdf

возможность применений судами подобных мер и ограничивает возможность применения ст. 92 УК РФ. Среди причин ограниченности возможностей применения воспитательных мер Л.М. Карнозова отмечает недостаточное количество социально-реабилитационных или иных учреждений для работы с несовершеннолетними правонарушителями, отсутствие инфраструктуры, педагогическую бедность самих мер.

Разрозненность структур и мер, отсутствие единой системы работы с несовершеннолетними правонарушителями приводит к тому, что важные моменты работы остаются без внимания – это касается изучения социального окружения несовершеннолетнего, работы с семьей правонарушителя, восстановления семейных отношений, изучения причин, повлекших совершение преступления, проведения профилактической работы, сопровождения несовершеннолетнего во время отбывания наказания (поддержание связи с семьей, преодоление изоляции в связи с удаленностью воспитательных колоний), подготовки несовершеннолетнего к самостоятельной жизни на свободе после освобождения.[377]

Согласно ст. 73 УК РФ суд, назначая условное осуждение, может возложить на несовершеннолетнего исполнение определенных обязанностей: не посещать определенные места, пройти курс лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании или венерического заболевания, трудиться (трудоустроиться) либо продолжить обучение в общеобразовательной организации (суд может возложить и иные обязанности).

К примеру, в приговоре Ленинского районного суда города Владивостока от 22.07.2014 по делу № 1-287/2014[378] (по обвинению в

[377] В соответствии с Рекомендациями Комитета министров Совета Европы о новых способах работы с преступностью несовершеннолетних и роли правосудия по делам несовершеннолетних (R (2003) 20) подготовка к выходу на свободу несовершеннолетних правонарушителей должна начинаться с первого дня заключения, чему бы очень способствовал механизм ежемесячных отчетов несовершеннолетнего перед судьей о проводимой работе.

[378] Приговор Ленинского районного суда города Владивостока от 22.07.2014 по делу № 1-287/2014

совершении грабежа) суд, учитывая необходимость соответствия характера и степени общественной опасности преступления обстоятельствам его совершения и личности виновного, а также, необходимости влияния назначенного наказания на исправление, на условия жизни его семьи, принимая во внимание смягчающие обстоятельства в совокупности, личное отношение к деянию, учитывая, что преступление совершено в несовершеннолетнем возрасте, учитывая желание исправиться, исходя из целей и задач уголовного наказания, руководствуясь принципами социальной справедливости и гуманизма, в целях исправления подсудимого и предупреждения совершения им новых преступлений, обеспечения достижения целей наказания – посчитал возможным исправление и перевоспитание подсудимого без изоляции от общества, с назначением ему в соответствии со ст. 73 УК РФ наказания в виде лишения свободы условно, с установлением испытательного срока и возложением на него специальных обязанностей.

Тем не менее, учитывая, что условное лишение свободы как наиболее распространенный вид наказания (более 40%) не сопровождается необходимой профилактической деятельностью, сама по себе эта мера не оказывает должного воздействия, в связи с чем в колонии несовершеннолетние поступают уже с 3-4 условными сроками.[379]

Российское законодательство содержит отдельные элементы ювенального регулирования (обозначаются отдельные фрагменты судебной практики), но оставляет часть работы с несовершеннолетними неурегулированной. Так говорится о том, что необходимо выявление условий жизни и воспитания подростка – *но не определены государственные институты*, а также способы для выполнения этой задачи; в качестве приоритета называется *применение воспитательных мер воздействия, но отсутствуют механизмы для их реализации*; особое внимание обращается на необходимость работы с личностью нарушителя, его семейным окружением, но не ясно, кто и за чей счет должен выполнять эту работу, вероятно, требуются дополнительные

[379] Подросток и его права. Серия «Дети в тюрьме». Выпуск 10. – М.: РОО «Центр содействия реформе уголовного правосудия», 2014. 64 с. С. 38

процессуальные фигуры; законодательство одновременно и мягкое (часто наказание условное, велик процент освобождения от уголовной ответственности), и жестокое (отсутствует механизм ресоциализации подростка; его исправление не является целью; интересы жертвы правонарушений не учитываются). Аналогично и с наказанием, которое может налагать суд – исправительные работы предполагают наличие места, учреждения, работы.

Пробелы в организационном и процессуальном обеспечении особых подходов к несовершеннолетним одновременно расширяют возможности судов самостоятельно вырабатывать практику, и также возможности государственных и общественных институтов. Л.М. Карнозова отмечает, что ювенальная юстиция предполагает взаимодействие правоохранительных органов с воспитательными, профессионально-гуманитарными и общественными структурами с целью решения проблем несовершеннолетнего, попавшего в ситуацию правонарушения[380]. *Правосудие по делам несовершеннолетних в любой его форме эффективно только, если оно встроено в определенную инфраструктуру.* При этом исследователи ювенальной юстиции отмечают, что на данный момент в России, несмотря на имеющиеся положения законодательства, недостаточно развит механизм взаимодействия судов с социальными службами, педагогическая защита и социальная коррекция подростков затруднены.[381] Развитие в этом направлении требует большой кооперации специалистов, многопланового взаимодействия государственных и муниципальных организаций с общественными.[382]

---

[380] Тот же автор, та же работа. По мнению Л.М. Карнозовой, ювенальная юстиция – система воспитательно–юридическая.

[381] Справка по результатам обобщения информации судов субъектов РФ об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции // Вопросы ювенальной юстиции. 2010, № 6.

[382] Восстановительное правосудие в России/ Под общей ред. Н.В. Путинцевой/ М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2012

Описанные выше проблемы заставляют говорить о необходимости дальнейшего развития уголовного судопроизводства и всей судебной деятельности, связанной с правонарушениями несовершеннолетних, что можно осуществить и при сохранении имеющейся системы рассмотрения дел в судах общей юрисдикции. *В России основным направлением развития в этой области стала не судебная специализация, а использование ювенальных технологий в общих судах.*

§3. Ювенальные технологии в судебной деятельности

На объективную необходимость новых особых подходов к несовершеннолетним указывалось еще в начале 90-х годов, сами 90-е годы отмечены попытками сформулировать идею особой юстиции (ее формат на уровне концепции. Далее только в 2000-х стали предприниматься попытки закрепить конкретные механизмы на законодательном уровне и начала формироваться более определенная практика. И хотя ювенальные технологии применялись в России уже с конца 90-х годов, однако только в 2011 году этот термин был официально введен в оборот, возможно, пройдет немало времени, прежде чем у судов сложится системное понимание механизма ювенальных технологий, а их применение прочно войдет в российскую судебную практику.

Что из себя представляют ювенальные технологии в судебной деятельности? В своем Постановлении от 21 июня 2010 года «О результатах обобщения информации судов субъектов Российской Федерации об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции» Президиум совета судей отметил, что ювенальные технологии в своей работе использовали суды общей юрисдикции 52 субъектов Российской Федерации.[383] В то время в

[383] Постановление президиума Совета судей РФ от 21.06.2010 N 228 "О результатах обобщения информации судов субъектов Российской Федерации об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции". (СПС «Консультант+»)

Государственной Думе также звучали речи о том, что *вместо формирования новых судебных структур стали вырабатываться и применяться на практике ювенальные технологии*.[384] Они призваны адаптировать общие суды к работе с несовершеннолетними, дав общеуголовной юстиции преимущества судов ювенальной юстиции, но без каких-либо структурных изменений.

Пока представление о ювенальных технологиях в России является достаточно размытым, не имеет определенного официально признанного понимания и содержания. Ювенальные технологии в судебных решениях упоминаются крайне редко.[385] Изучение базы решений судов общей юрисдикции показывает, что само словосочетание «ювенальные технологии» практически отсутствует в решениях. Исключение составили всего лишь несколько судов. При этом само понятие «ювенальные технологии» судами не употреблялось, и фигурировало лишь в названиях общественных организаций, упоминавшихся в решениях (например, «центр ювенальных технологий»). Среди найденных в базе решений большая часть относилась к Черемушкинскому районному суду г. Москвы, который с 2009 года внедрил ювенальные технологии в свою работу.

Хотя общепринятого определения «ювенальных технологий» нет, можно сказать, что *ювенальные технологии* – это набор приемов и правил построения судебного процесса, дополнение его внепроцессуальными элементами и особыми формами организации судебной деятельности, а также мерами воздействия, которыми судья пользуется при рассмотрении дел о правонарушениях несовершеннолетних. Как уже говорилось основы нормативного закрепления ювенальных технологий обеспечиваются, прежде всего, предписаниями соответствующих статей УПК РФ, УК РФ, а также

[384] Стенограмма заседания Государственной Думы 08 октября 2010 г., N 185 http://transcript.duma.gov.ru/). выступления первого заместителя председателя Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Москальца А.П. при обсуждении законопроекта о введении ювенальных судов.

[385] По базе Консультант плюс удалось найти только шесть решений, где упоминались «ювенальные технологии»

Постановлениями Пленума Верховного Суда, обобщающих и разъясняющих практику уголовного судопроизводства с участием несовершеннолетних.

Еще Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. № 7 «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних» (ныне утратившее силу)[386] обращало внимание судей на особенности выбора меры пресечения, обязательность участия защитника, законных представителей, необходимость участия в производстве по делам несовершеннолетних наиболее опытных судей, необходимость повышения квалификации судей по вопросам педагогики, социологии и психологии, исключительность наказания в виде лишения свободы для несовершеннолетних, приоритет принудительных мер воспитательного воздействия перед уголовным наказанием, необходимость повышения воспитательного значения судебных процессов и т.д. *Эти общие положения, имели целью формирование отношения судей к делам с несовершеннолетними как к особой категории*, эти рекомендации нельзя назвать имеющими методическое значение, но их наличие создавало некоторую основу для системной работы судей с несовершеннолетними правонарушителями.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 № 1 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних», развивало вопросы процессуального положения несовершеннолетних. В нем Пленум ВС, помимо особенностей уже отмеченных в предыдущем Постановлении, указал также на необходимость внедрения современных индивидуальных методик работы с несовершеннолетними; особенности участия психологов и педагогов при допросе несовершеннолетних; сокращенные сроки давности привлечения к ответственности для несовершеннолетних;

[386] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.02.2000 № 7 (ред. от 06.02.2007) «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних» (СПС «Консультант+»)

необходимость учета при назначении наказания условий жизни, воспитания, индивидуальных особенностей несовершеннолетнего, влияния старших; ограничение сроков лишения свободы для несовершеннолетних; возможность применения курсов социально-педагогической реабилитации[387] и т.д.

Ряд российских судов начал самостоятельно использовать ювенальные технологии, тем самым наполняя их практическим содержанием. Поэтому именно опыт отдельных судов и общественных организаций представляет собой материал для обобщения и выработки стандартов применения ювенальных технологий, что диктуется также целью данной работы. Рассмотрим отдельные формы ювенальных технологий.

1. *Программы восстановительного правосудия*

К программам восстановительного правосудия относятся: программы примирения и заглаживания вреда; психологической работы с несовершеннолетними правонарушителями; семейные конференции.[388]

В качестве организаций, проводящих программы, могут выступать службы на базе муниципальных, районных, городских центров, оказывающих социальные и психологические услуги населению, центры на базе образовательных учреждений. Программы восстановительно правосудия в судах также могут проводить и общественные организации (в частности, в РФ такие как Общественный центр «Судебно-правовая реформа»).

Рассмотрим механизм такого взаимодействия. Общественная организация заключает с судом соглашение о взаимодействии (программу взаимодействия), суд открывает для сотрудников организации доступ к архивам дел по

[387] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 01.02.2011 N 1 "О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних"(СПС «Консультант+»)

[388] В зарубежной практике восстановительное правосудие включает также такие виды технологий как: медиация жертвы и правонарушителя - victim-offender mediation, семейные конференции - family group conferencing, круги примирения - sentencing circles.

несовершеннолетним (либо самостоятельно направляет в организацию информацию о таких делах – например, о делах, в которых была применена мера пресечения в виде заключения под стражу).

Тогда уже начинается работа по изучению ситуации, выработке вариантов ее исправления. Социальные работники – исследуют условия жизни и воспитания несовершеннолетнего, работают с его семьей; сотрудники организации посещают судебные заседания, работают с правонарушителем и жертвой (проводят психологические консультации, способствуют восстановлению социальных связей), организуют проведение восстановительных программ с примирительными встречами и предоставляют судье отчеты об их проведении и достигнутых результатах.

Отчеты о социально-психологической работе, о результатах программ восстановительного правосудия могут передаваться непосредственно судье для ознакомления или приобщаться через ходатайства сторон к материалам дела. Само по себе приобщение к материалам подобного документа, содержащего описание личности, обстоятельств жизни, содержащего рекомендации по применению реабилитационных программ, говорит о том, что отчет имеет значение для рассмотрения уголовного дела, нередко это значение – ключевое. Благодаря *такой работе суды могут успешно реализовывать указания о необходимости изучения личности подростка и обстоятельств его жизни*.

Социальные работники, специалисты восстановительных программ могут быть допрошены в заседании о тех обстоятельствах, которые им стали известны в ходе работы с семьей правонарушителя и в ходе проведения программ примирения сторон.

> Так, например, в приговоре Черемушкинского районного суда города Москвы от 28.04.2010 по делу № 1-214/10, указывается, что судом были допрошены в качестве свидетелей специалист по социальной работе Центра социально-психологической адаптации и развития "Перекресток", специалист Методического центра по развитию ювенальных технологий в

"Межрайонный центр "Дети улиц" ЮЗАО". Так, первый специалист показала, что она работала с подсудимым, семья сразу откликнулась на взаимодействие, из бесед с мамой подсудимого она сделала вывод о необходимости психологического сопровождения семьи.

Второй специалист показала, что она работала с подсудимым, была проведена профилактическая беседа, оказана психологическая помощь. Подсудимый осознает содеянное, сожалеет о случившемся, говорит, что подобное не повторится. Было рекомендовано прохождение курса социально-психологической поддержки.

Иной пример, в городе Урай[389] на базе муниципального учреждении по работе с молодежью была организована «Ювенальная служба». Урайский городской суд выносит определение, на основании которого правонарушитель направляется в ювенальную службу, специалисты которой проводят комплексное исследование ситуации, в которой воспитывается ребенок; работают с несовершеннолетним напрямую и дают судье отчет с предложением возможных мер реабилитации.

Суть восстановительной программы – проведение примирительных встреч и заключение примирительного соглашения между сторонами конфликта, выполнение его условий, возмещение ущерба и, наконец, – восстановление отношений, способствование предотвращению рецидива.

Так, в описанном выше деле Черемушкинского суда[390] подсудимый согласился на встречу с потерпевшим с целью заглаживания вреда и обсуждения последствий ситуации, учитывая это, а также несовершеннолетний возраст подсудимых, мнение специалиста Центра «Перекресток»[391] и Методического центра "Дети улиц" ЮЗАО, суд, назначая подсудимым наказание в виде лишения свободы, посчитал возможным применить к ним ст. 73 УК РФ и назначить им наказание условно, не находя оснований с учетом

[389] Население порядка 40 тыс. человек; располагается в Ханты-Мансийском автономном округе; моногород (нефтедобыча)

[390] В 2014 году программы восстановительного правосудия по делам, рассматриваемым в Черемушкинском районном суде были прекращены по инициативе нового председателя суда.

[391] Центр «Перекресток» был ликвидирован в 2015 году

данных о личности и возраста подсудимых для назначения им наказания в виде штрафа.

Примирительное соглашение (примирительный договор), как основной документ программы, а также отчетные документы, подтверждающие выполнение сторонами его условий (возмещение ущерба, проведенные работы и пр.), также могут быть приобщены судом к делу. В ходе допроса сами стороны могут изложить суду результаты программ примирения.

Нормативным основанием для такого сотрудничества общественных организаций и судов (а также милиции и прокуратуры) служат ст. 25 УПК РФ (суд вправе на основании заявления потерпевшего или его законного представителя прекратить уголовное дело, если правонарушитель примирился с потерпевшим и загладил причиненный вред), и ст. 76 УК РФ (лицо, впервые совершившее преступление небольшой или средней тяжести, может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно примирилось с потерпевшим и загладило причиненный потерпевшему вред).

Даже если примирение сторон невозможно, суд на основании изучения *примирительного соглашения* (примирительного договора) и его результатов может рассмотреть его, как обстоятельство, смягчающее наказание по ст. 61 УК РФ (возмещение имущественного ущерба, морального вреда, причиненных в результате преступления, *иные действия, направленные на заглаживание вреда*, причиненного потерпевшему).

> Так в приговоре Черемушкинского районного суда города Москвы[392] от 16.03.2010 № 1-109/10[393] (несовершеннолетний обвинялся в совершении разбоя), указывается, что судом были исследованы заключения специалиста Методического центра по развитию ювенальных технологий в г. Москве и педагога-психолога отдела по работе с правонарушениями несовершеннолетних Центра социально-психологической адаптации и развития согласно которым подсудимому было рекомендовано

[392] Стоит отметить, что в настоящее время проведение восстановительных программ

[393] Приговор Черемушкинского районного суда города Москвы от 16.03.2010 N 1-109/10

прохождение реабилитационной программы в условиях стационара Городского детско-подросткового наркологического отделения, а также продолжить обучение в колледже. Кроме того, специалистами была проведена встреча подсудимого с потерпевшей, на которой *он принес извинения потерпевшей, а также обсуждался вопрос о возмещении материального ущерба потерпевшей, о чем был составлен примирительный договор*. В результате суд назначил правонарушителю наказание условно и возложил на последнего обязанность встать на учет и являться на регистрацию в Уголовно-исполнительную инспекцию, сообщать в Уголовно-исполнительную инспекцию об изменении места жительства, места учебы или работы; пройти курс лечения в стационарном отделении Городского детско-подросткового наркологического отделения, продолжить обучение в колледже.

Результатом примирительного соглашения может стать прекращение уголовного дела. Так Очерский районный суд Пермского края[394] прекратил за примирением сторон уголовное дело по факту покушения на хищение имущества. В постановлении указывается, что представитель потерпевшей ходатайствовал о прекращении уголовного дела, потерпевшая представила заявление, с подсудимыми примирилась, подсудимые загладили причиненный вред путем принесения извинений. Также несовершеннолетние подсудимые *выполнили условия договора, заключенного в рамках ювенальных восстановительных технологий*, отработали в волонтерском отряде при Управлении молодежной политики и культуры администрации Очерского муниципального района на общественных работах.

Как видно, суд говорит о мерах, предпринятых в *рамках ювенальных восстановительных технологий,* – это довольно редкий для судебной практики пример, однако он замечателен тем, что наглядно *показывает свободу судейского усмотрения, которые дают судье ювенальные технологии*. В данном случае суд в качестве меры воздействия определил *работу в волонтерском отряде*. При этом суд в качестве подобных мер может

[394] Постановление Очерского районного суда Пермского края (опубликовано на сайте суда 10.11.2011)

рекомендовать посещение спортивных секций, помощь благотворительным организациям, социально-полезную работу.

Имеются примеры судебных процессов, дополненных ювенальными технологиями, которые показывают, какое большое внимание суды уделяют необходимости продолжения учебы (окончания школы, колледжа, университета) – суд налагает на несовершеннолетних прямые обязанности по продолжению учебы. Столь плотное сотрудничество судов с образовательными учреждениями, волонтерскими и благотворительными организациями в перспективе может превратить суд в координатора социального попечения о проблемных подростках, о которых не в состоянии позаботиться родители. По крайне мере соглашения о сотрудничестве между судебными учреждениями и волонтерскими организациями (в том числе при органах муниципальной власти) можно рекомендовать для применения повсеместно.

Судья, *руководствуясь, ст. 91 УК РФ может самостоятельно определять содержание принудительных мер воспитательного воздействия* - одной из мер воспитательного воздействия является **прохождение программы реабилитации** в ювенальной службе.

> Так в приговоре Черемушкинского районного суда г. Москвы от 03.09.2010 по делу № 1-134/10[395] суд учел заключение Методического центра по развитию ювенальных технологий «Межрайонный центр «Дети улиц» ЮЗАО».[396] На основании полученных рекомендаций, с учетом всех данных о личности и характера содеянного, суд назначил условное наказание и возложил на несовершеннолетнего обязанности: встать на учет и являться на регистрацию в Уголовно-исполнительную инспекцию по месту проживания, сообщать в Уголовно-исполнительную инспекцию об изменении места жительства, места учебы или работы; *продолжить обучение в школе для получения среднего образования, посещать*

[395] Приговор Черемушкинского районного суда города Москвы от 03.09.2010 по делу N 1-134/10

[396] Из заключения следует, что подсудимый. имеет тенденцию к контролю своих эмоций и общего поведения, легко поддается влиянию старших товарищей, относится к группе лиц, требующих повышенного внимания и контроля. Для успешной социализации необходимо *продолжить обучение для получения среднего образования, пройти курс социально-психологической поддержки в Центре социально-психологической адаптации и развития подростков "Перекресток"*, после 22 час. находиться по месту проживания,

специалиста Центра «Перекресток», после 22 час. находиться по месту проживания.

Аналогичный пример из приговора того же суда[397]: суд также учел заключение и рекомендации Методического центра по развитию ювенальных технологий в г. Москве ГУ "Межрайонный центр "Дети улиц" ЮЗАО" и Центра социально-психологической адаптации и развития "Перекресток" Московского городского психолого-педагогического Университета, из которых следовало, что подсудимым было необходимо проведение психологической коррекции поведения через групповые и индивидуальные занятия. Для успешной социализации и в целях профилактики употребления спиртных напитков подсудимым было необходимо: продолжение обучения, прохождение курса социально-психологической поддержки, организованного ГУ МЦ "Дети улиц" ЮЗАО", курс реабилитации в Детско-подростковом реабилитационном комплексе.

Практика показывает, что когда у судьи появляется выбор, тогда появляются и приговоры с «ювенальным» содержанием. При этом суды, исходя из обстоятельств правонарушения, оценивают также, какой потенциальный эффект могут иметь меры воспитательного воздействия.

Так в приговоре Гагаринского районного суда города Москвы от 26.03.2010[398] (подросток обвинялся в совершении применения насилия, не опасного для жизни или здоровья в отношении представителя власти в связи с исполнением им своих должностных обязанностей и в публичном оскорблении представителя власти при исполнении им своих должностных обязанностей) суд не нашел оснований для применения в отношении подсудимого принудительных мер воспитательного воздействия, считая, что прекращение уголовного дела и применение принудительных мер воспитательного воздействия - не послужит должным основанием к исправлению и перевоспитанию подсудимого, а так же не обеспечит профилактических мер, направленных на исключение возможности совершения подсудимым новых преступлений. Определение достаточности воспитательных мер лежит на судье; кто-то из судей считает их эффективными в пределах отводимой законом области применения, кто-то напротив полагает, что подобные меры имеют слабое воздействие на несовершеннолетних.

[397] Приговор Черемушкинского районного суда города Москвы от 07.09.2010 по делу N 1-183/10
[398] Приговор Гагаринского районного суда города Москвы от 26.03.2010

Если приговоры выносятся с назначением наказания условно (из всех приговоров к лишению свободы таких приговоров порядка 60%) – подобный приговор сам по себе является основанием применения восстановительных процедур и мер по дальнейшей социализации осужденного, причем эти меры могут быть указаны прямо в приговоре суда.

Судья вправе вынести частные определения, обязывая подростка пройти программы по ресоциализации, вопрос лишь в том – в какие учреждения он будет направлен (органы социальной защиты, учреждения образования и здравохранения).

Приведенных статей, в принципе, *достаточно для повсеместного распространения практики восстановительного правосудия* с привлечением специалистов общественных организаций.

Таким образом, можно выделить три блока вариантов, создающих благоприятные для проведения ювенальных программ условия:

1. Назначение наказания в виде лишения свободы условно по ст. 73 УК РФ (*профилактические работы по недопущению новых правонарушений*) либо возможность смягчения наказания по ст. 64 УК РФ (*восстановительные программы могут способствовать уменьшению степени общественной опасности преступления*);

2. Освобождение от уголовной ответственности за примирением сторон по ст. 76 УК РФ (*проведение программ примирения и заглаживания вреда; заключение примирительного соглашения*);

3. Освобождение от уголовной ответственности с применением принудительных мер воспитательного воздействия по ст. 90 УК РФ (*прохождение программ по реабилитации как вид мер воспитательного воздействия*).

В совокупности эти варианты охватывают большую часть конфликтных ситуаций (порядка 70%) – то есть *ювенальные программы уже сейчас могут быть применены к большинству случаев совершения правонарушений несовершеннолетними*.

Закон дает суду свободу выбора – суд может сам определять, какие ресурсы он направит на примирение сторон, каких специалистов он для этого привлечет, какой установит им срок, как будет оценивать результаты их работы. И некоторые российские суды используют такие возможности, основным же условием для этого является взаимодействие с общественными институтами, которым необходима также и государственная поддержка.

Так в 2013 году в России действовало всего 35 территориальных служб примирения, которые охватывали только 12 субъектов (был рассмотрен 781 случай). При этом половина всех дел, переданных судами в службы примирения, приходится только на два субъекта (Архангельскую область и Пермский край).

2. Дополнительные процессуальные фигуры

До революции в ювенальных судах существовала фигура попечителя. Еще Е. Тарасова отмечала, что среди мер, к которым прибегает детский суд на первом плане стоит попечительский присмотр.

В петербургском ювенальном суде почти половина всех дел несовершеннолетних рассматривалась за одно заседание (доклад попечителя исчерпывающе описывал сложившуюся ситуацию). Судья зачастую, вместо того, чтобы провозгласить приговор (в том числе о помещении в исправительный приют и тюрьму), тактически «откладывал» окончательное решение на несколько месяцев и передавал процесс контроля за исправлением юного подсудимого именно попечителю, окончательное решение судья принимал по результатам доклада попечителя об испытательном сроке.

Попечители назначались городским головой (председателем Земской управы) из кандидатов, которых предлагал детский судья, *средства на оплату их труда выделяло городское и земское самоуправление*.

Попечители собирали сведения о несовершеннолетнем, образе его жизни, присутствовали при рассмотрении дела судьей и сообщали тому все собранные сведения, наблюдали за несовершеннолетними, осуществляли ответственный надзор (мера пресечения), организовывали поиск места учебы, работы, готовили и представляли судье периодические отчеты о поведении несовершеннолетних, взаимодействовали с обществами патроната, благотворительными обществами и иными общественными организациями. Образно говоря, попечитель был глазами, ушами и руками ювенального суда в России.

Очевидно, что судье для вынесения оптимального решения не хватает информации о самом правонарушителе и окружающей его социальной ситуации, никакая мера наказания, избранная судом, сама по себе не может способствовать устранению причин правонарушения.[399] Ст. 421 УПК РФ предписывает устанавливать условия жизни и воспитания несовершеннолетнего, уровень психического развития и иные особенности его личности – без специалистов, занимающихся таким анализом, реализация этой нормы невозможна, либо будет происходить формально. В соответствии со ст. 425 УПК РФ в допросе несовершеннолетнего, не достигшего возраста шестнадцати лет, предусматривается обязательное участие педагога или психолога, однако эти правила относятся, прежде всего, к процедурам установления обстоятельств преступления (установлению виновности), а не к работе с личностью подростка.

Некоторые функции, аналогичные задачам дореволюционного института попечителей, выполняет в настоящее время *социальный работник при суде*.

[399] Наталья Кузбменко. Надежда Марченко (Москва) Деятельность подразделений по работе с правонарушениями несовершеннолетних Центра поддержки растущего поколения «Перекресток». Восстановительная ювенальная юстиция в России. Модели работы в регионах, М., 2008

Социальный работник – это специальный сотрудник суда, либо помощник судьи, в задачу которого входит сбор информации о личности подростка, условий его жизни и воспитания, выявление факторов, способствовавших совершению преступления.

Служебная нагрузка судей не позволяет углубленно изучать предоставляемую информацию о подростке и осуществлять постоянный мониторинг ситуации исправления, именно социальный работник заполняет собой этот пробел. Кроме того, именно социальный работник предлагает меры по социализации подростка и выступает координатором этого процесса от лица суда.

Можно наблюдать очевидные параллели с попечителями. Информация, предоставляемая социальным работником, может повлиять на содержание судебного решения и способствовать прекращению уголовного дела, учету смягчающих обстоятельств, применению принудительных мер воспитательного воздействия, направлению несовершеннолетнего на курс реабилитации и пр.

Так в Ростове при активной финансовой поддержке Программы развития ООН (ПРООН)[400] был реализован проект помощников судей по делам несовершеннолетних (социальных работников при суде). В Ростове задача помощника состояла в том, чтобы он не только занимался работой по изучению личности и характера несовершеннолетнего, проблем его воспитания, но и, с санкции суда, принимал меры по устранению косвенных причин правонарушения (способствовал трудоустройству, обучению, организовывал консультацию психолога), также, при необходимости, его контроль распространяется на несовершеннолетнего после вынесения решения.

В городе Пермь и Пермской области во внедрении восстановительных технологий и введении новых специалистов активную роль сыграла

400 Речь идет о программе ПРООН «Поддержка осуществления правосудия в отношении несовершеннолетних»

администрация города, области и муниципальных образований (это были индивидуальные инициативы отдельных чиновников, заинтересовавшихся новыми технологиями). В Перми был заключен многосторонний меморандум между администрацией области, администрацией г. Перми и общественной организаций, занимающейся восстановительными практиками в правосудии.

В г. Лысьва Пермской области была внедрена программа использования ювенальной юстиции. В результате в конкретном городском суде был назначен ювенальный судья и была введена ставка помощника судьи по делам несовершеннолетних, к делам были привлечены специалисты, проводящие программы примирения.[401]

В Москве программа, разработанная Общественным центром «Судебно-правовая реформа» и действующая на основе Центра «Перекресток»[402] при взаимодействии с Черемушкинским районным судом города Москвы предполагала работу целых служб (групп специалистов – «Работа с правонарушениями несовершеннолетних», «Помощь семьям в кризисной ситуации», «Психологическая помощь»).

В Черемушкинском районном суде Москвы был также реализован формат *специалиста по социальной работе*, который является сотрудником ОЦ «Судебно-правовая реформа» (ОЦ СРП» работал на основании программы взаимодействия ОЦ СПР и суда). Специалист по социальной работе не только собирал информацию об условиях жизни несовершеннолетнего, но и контролировал соблюдение достигнутых сторонами договоренностей в программах примирения, проводил психологическую работу с подростком с целью осознания последним последствий своего поведения и причин его

[401] Наталья Новикова (Лысьва) Внедрение и реализация ювенальных технологий на территории муниципального образования «Лысьвенский муниципальный район». Восстановительная ювенальная юстиция в России. Модели работы в регионах, М., 2008, с. 170

[402] Центр социально-психологической адаптации и развития подростков «Перекресток» Московского городского психолого-педагогического университета создан в 2003 году при взаимодействии с МГППУ, АНО ЦПРП «Перекресток», Департамента образования города Москвы, центра.

вызвавших. В других судах, например, в Дзержинком городском суде – социальный работник является работником самого суда.

Дополнительные сотрудники берут на себя обеспечение реализации восстановительных программ. Так, социальный работник просматривает базы судебных дел и отбирает случаи для применения программ примирения. Координатор программы составляет план работы по конкретному случаю, после этого подключаются другие фигуры – ведущий программы восстановительного правосудия, проводящий примирительные встречи; специалисты социальной защиты, собирающие информацию о родителях и непосредственно работающие с семьями.

Ведущий программы восстановительного правосудия проводит предварительные встречи, также выясняет у подростка причины совершения правонарушения, предлагает подростку взаимодействие со специалистом по социальной работе.

Тем не менее, социальный работник при суде – довольно редкое явление. Практики отмечают, что ввиду отсутствия соответствующих правовых положений и государственного финансирования (большинство подобных программ реализовывалось на иностранные гранты) участие социального работника носит эпизодический, экспериментальный характер.[403]

Финансирования часто хватает только на разовую материальную помощь семьям, и в случае, когда судья в частном определении указывает на необходимость проведения мероприятий по социальной реабилитации подростка (то есть подразумевается психолого-педагогическая помощь), органы социальной защиты населения могут просто выделить денежную сумму семье подростка.

[403] Татьяна Лайша (г. Дзержинск) Модель восстановительной ювенальной юстиции в Нижегородской области. Восстановительная ювенальная юстиция в России. Модель работы в регионах, М., 2008. – с. 130

Применение восстановительных программ и введение в процесс новых фигур – ключевые взаимосвязанные элементы ювенальных технологий. . При этом восстановительные программы применимы не только к случаям преступлений несовершеннолетних, но к общественно опасным деяния малолетних, школьным конфликтам, поэтому в службы примирения из КДНиЗП дел поступает не меньше чем из судов.

3. *Специализация судей, специальное обучение работников суда, повышение профессиональной квалификации*

В отсутствие судоустройственного законодательства о ювенальных судах в рамках действующего российского законодательства некоторые суды общей юрисдикции идут по пути введения функциональной специализации судей по рассмотрению дел с участием несовершеннолетних. В этом отношении ее также можно рассматривать как элемент ювенальных технологий.

Так в Свердловской области специализация судей по рассмотрению уголовных дел о преступлениях несовершеннолетних действует уже около 50 лет. Вскоре после образования районных судов и принятии в 1962 году нового процессуального законодательства приказом председателя областного суда за рассмотрением дел указанной категории были закреплены наиболее опытные по стажу работы судьи и председатели судов. В Свердловском областном суде создан специализированный судебный состав по делам о преступлениях несовершеннолетних, который рассматривал дела в кассационном, надзорном порядке и по первой инстанции.

По данным отчета Совета судей РФ[404] с 2001 г. на судей, специализирующихся на рассмотрении дел о преступлениях несовершеннолетних, возложена обязанность по рассмотрению уголовных дел, где потерпевшими являются несовершеннолетние, а также гражданских дел по

[404] Постановление Президиума Совета судей Российской Федерации от 21 июня 2010 г. №228 «О результатах обобщения информации судов субъектов Российской Федерации об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции»

спорам, в которых затрагиваются интересы детей. В многосоставных судах, имеющих деления на коллегии, рекомендовано также введение специализации судей гражданских коллегий для рассмотрения дел, затрагивающих права и законные интересы несовершеннолетних. Эти же судьи рассматривают апелляционные жалобы на решения и приговоры мировых судей. В Свердловском областном суде за каждым судьей закреплен помощник судьи, который оказывает помощь в подготовке к рассмотрению дела, в рассмотрении дела и осуществляет контроль за исполнением судебных постановлений.

В Совете судей РФ существует рабочая группа по вопросам создания и развития ювенальной юстиции в системе правосудия.[405] В докладе рабочей группы отмечается, что в судах общей юрисдикции субъектов РФ закрепление специализации судей, создание специализированных судебных составов по делам несовершеннолетних в районных (городских) судах, и в судах кассационной, надзорной инстанции решаются в зависимости от имеющейся судебной нагрузки. При этом важно отметить, что на рассмотрение подобных судебных составов передаются уголовные дела о преступлениях несовершеннолетних, уголовные дела, по которым несовершеннолетние являются потерпевшими, а также различные категории гражданских дел с участием несовершеннолетних.

В некоторых районных и городских судах общей юрисдикции, в которых имелись технические возможности, судебные составы по делам несовершеннолетних даже размещены в обособленной части здания судов. По свидетельствам самих судей на дверях помещений отдельных судебных составов даже висели таблички «ювенальный суд».

[405] консультативно-методический орган (совещательный), призванный содействовать формированию в Российской Федерации института ювенальной юстиции, внедрению международных правовых стандартов правосудия по делам в отношении несовершеннолетних в практику работы судов общей юрисдикции Российской Федерации, а также для поддержания взаимодействия с институтами гражданского общества, в том числе Общественной палатой Российской Федерации (Положение о рабочей группе при Совете судей Российской Федерации по вопросам создания и развития ювенальной юстиции в системе правосудия Российской Федерации).

Удалось найти информацию о специализированных судебных составах по делам несовершеннолетних в следующих судах общей юрисдикций: Таганрогский городской суд, Шахтинский городской суд, Егорлыкский районный суд, Азовский городской суд, Ангарский городской суд, Абаканский городской суд, Петропавловск-Камчатский городской суд, Елецкий районный суд, Володарский и Бежецкий районные суды г. Брянска, Дубровский районный суд.

Следует отметить, что ювенальная функциональная специализация составов судов общей юрисдикции имеет большой, но еще нереализованный потенциал к распространению.

Как альтернативу специализации судей и одновременно как средство усилить эффект от специализации следует рассматривать и повышение квалификации судей и сотрудников аппаратов. В Санкт-Петербургском городском суде уже несколько лет существует специальный судебный состав по рассмотрению дел о преступлениях несовершеннолетних,[406] этот суд является хорошим примером специализации судей.[407] Санкт-Петербургский городской суд одним из первых в России задался вопросом реализации позиций Верховного Суда о необходимости повышения квалификации судей по вопросам педагогики, социологии и психологии.

Официальных разъяснений и механизмов реализации общих указаний Верховного Суда по применению ювенальных технологий нет, суды могут проявить инициативу в заданном направлении, и петербургские судьи в свое время создали свою организацию — Ассоциацию судей по делам несовершеннолетних и проблемам семьи, которая организовывала обучение судей и социальных работников города технологиям работы с правонарушителями за рубежом.

[406] Организационная структура суда URL: http://sankt-eterburgsky.spb.sudrf.ru/modules.php?id=7&name=info_court
[407] причем не только по делам несовершеннолетних, но и по административным делам

Продолжением этой работы могло бы стать утверждение федеральных образовательных программ подготовки специалистов по ювенальным технологиям, программ повышения квалификации судей в работе с несовершеннолетними, трансляция опыта использования ювенальных технологий разных регионов.

Несмотря на обозначенную необходимость введения дополнительных процессуальных участников-специалистов, судья остается ключевой фигурой процесса. Еще дореволюционные авторы (и российские и зарубежные) отмечали, что судья обладает перед несовершеннолетними особым авторитетом, недостижимым ни для социальных работников, ни для учителей.

Слова, сказанные судьей, имеют направляющее значение для несовершеннолетнего преступника – именно поэтому судья должен использовать данный ему мантией авторитет, чтобы направить подростка на путь исправления. Бен Линдсей писал, что многие недавние отъявленные малолетние преступники навсегда отказывались от нарушения закона, только по той причине, что «дали честное слово судье и не хотят это слово нарушать и расстраивать судью».

В Липецкой области большое внимание было уделено вопросам повышения профессионализма, рассматривающих уголовные дела в отношении несовершеннолетних судей, а также их помощников. На специальных курсах получили дополнительное профессиональное образование в области педагогики, детской психологии и социологии десятки судей, работников аппарата суда, работников прокуратуры. Работа по освоению и внедрению ювенальных технологий проводится Красноярским краевым судом, которым в крае инициировано создание на базе Сибирского федерального университета научно-образовательного центра «Ювенальная юстиция». Активная работа в

этом направлении также проводилась в Саратовской области и Пермском крае.[408]

4. Применение новых методических материалов при рассмотрении дел

Соответственно применение описанных выше механизмов организации судебной деятельности приводит к необходимости выработки нового методологического обеспечения. Выше мы уже описывали пример Ростовской области. В ее практике были реализованы не только организационные нововведения, были также разработаны и внедрены собственные *методические материалы*. Ростовским судам, при взаимодействии с Южным региональным центром судебных экспертиз Минюста РФ, удалось наладить проведение судебно-психологических экспертиз несовершеннолетних. Была создана *карта социально-психологического сопровождения несовершеннолетнего*, которая ведется социальным работником в отношении каждого подопечного, и которая приобщается к материалам дела и является основой для характеристики, подготавливаемой судом.

В Магаданской области с конца 2009 г. к материалам уголовного дела в отношении несовершеннолетнего приобщается *карта социального сопровождения*, в которой следователем отражаются сведения о личности и условиях жизни и воспитания подростка. В большинстве случаев оформление Карты возложено на ПДН ОВД (подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел), которые тесно взаимодействуют со следствием. На прокурора возложен контроль за направлением в суд вместе с уголовным делом в отношении несовершеннолетнего и карты социального сопровождения. По поступлении дела в суд во многих судах помощники судей в порядке

[408] Постановление Президиума Совета судей Российской Федерации от 21 июня 2010 г. №228 «О результатах обобщения информации судов субъектов Российской Федерации об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции»

подготовки дела к рассмотрению составляют справки (доклады) о личности подростка, основанные на обобщенных данных о личности.

Такая же модель работы была создана и используется в Республике Чувашия. Карта социального сопровождения несовершеннолетнего правонарушителя составляется, начиная с момента возбуждения уголовного дела в отношении несовершеннолетнего. После возбуждения уголовного дела следователь направляет в комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав (КДН) по месту жительства несовершеннолетнего поручение в соответствии со ст.ст. 38, 73, 421 УПК РФ о предоставлении ему подробной информации о личности несовершеннолетнего. Сбором юридически значимой информации о несовершеннолетнем занимается специалист по пробации КДН, который и составляет карту социального сопровождения.

Карта социального сопровождения передается судье, в зависимости от содержащихся в ней сведений, требующих исследования в судебном заседании, дополнительно судья принимает решение о вызове в суд и даче показаний в качестве свидетелей или специалистов учителей, работников ПДН, психологов и т.п.

Содержание карты оглашается в судебном заседании, затем она приобщается к материалам уголовного дела. Карта социального сопровождения – это, по сути дела, развернутая подробная характеристика несовершеннолетнего подсудимого, краткая история его жизни. Собранная в Карте информация позволяет представить индивидуальные психологические особенности личности несовершеннолетнего, его социальной среды.

Сама по себе карта (доклад суду о личности), таким образом, доказательством с точки зрения требований ст. 85-88 УПК РФ не является, но доказательствами могут быть содержащиеся в ней сведения, исследованные

судом в судебном заседании, в том числе, в форме допроса специалиста (специалистов), привлеченных к сбору информации о несовершеннолетнем.[409]

К примеру, в деле № 1-100/2011 (по обвинению в незаконного приобретения и хранения наркотических средств) в порядке исследования личности несовершеннолетнего подсудимого судом были изучены: акт обследования материально-бытовых условий, из которого видно, что семья характеризуется соседями удовлетворительно, характеристика с места учебы, в которой отмечена средняя успеваемость несовершеннолетних, *карта социально-психологического сопровождения несовершеннолетних правонарушителей, в которой родителям рекомендовано усилить контроль за сыном*, характеристика от инспектора ОДН.

5. *Программы реабилитации жертвы, программы по возмещению ущерба и помощи пострадавшим*

В Рекомендации Комитета министров Совета Европы № R(87)21 об оказании помощи жертвам преступлений и предупреждении виктимизации указывается на важность практики *помощи жертвам преступлений*, эта практика может реализовываться как через программы восстановительного правосудия, так и отдельную психологическую работу с потерпевшими; важную роль в этом может сыграть и судья – от его поведения в процессе, зависит то, *как будет воспринимать происходящее в зале суда жертва*.

В 80-е годы в США было проведено исследование отношения граждан к преступникам – его результатами стал вывод о том, что пострадавшие придавали наказанию преступника меньшее значение, чем непричастные к делу граждане и сотрудники правоохранительных органов. Нередко пострадавшие не были против более мягкого наказания, не предусматривающего лишение

[409] Постановление Президиума Совета судей Российской Федерации от 21 июня 2010 г. №228 «О результатах обобщения информации судов субъектов Российской Федерации об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции»

свободы.[410] Люди в отличие от государственных органов умеют прощать, поэтому, возможно, не следует процессуальными рамками лишать нас этой возможности.

Ховард Зер справедливо отмечает, что вместо того, чтобы поставить во главу угла нанесенный людям ущерб и переживания жертвы и преступника, мы фокусируемся на факте нарушения закона; именно нарушение закона, а не ущерб или конфликт, конструирует преступление и становится поводом для начала уголовного процесса.[411]

Исправить указанную ситуацию можно с помощью программ по возмещению ущерба и помощи пострадавшим (например, активно применяются в США и Англии). В России – это применение ст. 25 УПК, программы по примирению сторон (организация встреч жертвы и преступника, побуждение преступника к раскаянию, принесению извинений, заглаживание вреда), индивидуальная психологическая работа с потерпевшими. При этом важно и поведение судьи в процессе, а также учет позиции потерпевшего. Обозначенные выше дополнительные специалисты должны работать не только с обвиняемым, но и с жертвами. В России этот аспект ювенальных технологий развит довольно слабо, во многом сильно восприятие государственного порядка – как основного потерпевшего от противоправных действий, при этом фактическая жертва правонарушения и размер причиненного вреда может отодвигаться на второй план после абстрактного публичного интереса.

Из исследованных в работе, применимых в России вариантов ювенальных технологий можно сделать вывод о том, что при неизменной системе рассмотрения уголовных дел в судах общей юрисдикции, развитие оформившегося ювенального подхода, дополняется *внедрением современных*

[410] Russ Immarigeon, «Surveys Reveal Broad Support for Alternative Sentencing», National Prison Project Journal, No. 9 (Fall, 1986), pp. 1-4

[411] Зер Х. Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление и наказание: Пер. с англ./Общ. Ред. Л.М. Карнозова. Коммент. Л.М. Карнозовой и С.А. Пашина. – М.: МОО «Судебно-правовая реформа», 2002. С. 98

ювенальных технологий, которое происходит в основном по инициативе самих субъектов федерации, что наблюдалось и при возникновении ювенальной юстиции в России начале XX века. Существующие в разных субъектах федерации технологии отличаются разнообразием подходов – это вызвано различиями в уровне финансирования, степени разработанности методической базы, поддержки среди судей и общественных организаций. Сейчас можно с трудом говорить о единых ювенальных технологиях, это скорее ювенальные инициативы отдельных судов и организаций, нашедших поддержку в своих субъектах федерации. Это положение производно и от того, что не существует единства в понимании «ювенальных технологий».[412]

Важную роль при продвижении ювенальных подходов в правосудии и ювенальных технологий в судебной деятельности играют *общественные, муниципальные организации и службы*. Среди центров таких инициатив следует отметить: Общественный центр содействия реформе уголовного правосудия, Общественный центр «Судебно-правовая реформа», Центр социально-психологической адаптации и развития подростков «Перекресток» Московского городского психолого-педагогического университета, Российский благотворительный фонд «Нет алкоголизму и наркомании» и некоторые другие, в том числе и региональные организации. Эти организации подготовили большой теоретический и практический материал и Верховный Суд, приняв само выражение «ювенальная технология», одобрил их внедрение и одобрил ту, по сути, самостоятельную деятельность судов, которую они вели и ведут в последние годы. Ряд субъектов федерации фактически осуществлял *опережающее регулирование судопроизводства по делам несовершеннолетних* – в этом отношении позиция Верховного Суда РФ отстает от некоторых районных судов, и лишь постфактум подтверждает сформировавшуюся

[412] Справка по результатам обобщения информации судов субъектов РФ об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции // Вопросы ювенальной юстиции. 2010. N 4. С. 18 - 22.

практику (ювенальные технологии были официально провозглашены в 2011 году, тогда как начало применения восстановительных программ было положено в 1998-99).

При этом многие субъекты федерации серьезно отстают в вопросах применения ювенальных технологий, что говорит о слабом развитии взаимодействия между различными регионами, отсутствии обмена опытом и координации, изолированности судов регионов. Сходство ситуаций в современной и императорской России, проявляющееся в единичных и порой угасающих инициативах на местах при отсутствии интереса на уровне федерального правительства и отсутствии передачи опыта от одних регионов к другим, огорчает. При этом внедрение элементов ювенальной юстиции затруднено в связи с тем, что вопрос финансирования муниципальных учреждений и организаций, занимающихся ювенальными технологиями может быть разрешен далеко не во всех субъектах федерации, потенциал для расширения бесплатных услуг, оказываемых населению в регионах слаб. Поэтому работа таких центров, как, например, «Ювенальный центр» г. Урай, является, к сожалению, единичными примерами.

Л.М. Карнозова отмечает, что в целом происходит некоторое расширение практики восстановительного правосудия, однако пока нельзя сказать о стабильности этого процесса. Сравнительные данные мониторинга за последние четыре года показывают противоречивые тенденции: на каких-то территориях число программ растет по сравнению с предыдущими годами, а где-то программы сворачиваются. Последнее объясняется отсутствием форм институционального закрепления подобной практики. С уходом конкретных руководителей, в отсутствие четких административных и правовых форм закрепления применение восстановительных программ прекращается.

Несмотря на обоснование в диссертации позиции об отсутствии необходимости формирования отдельной ювенальной юрисдикции и даже

специализированной ювенальной компетенции в России, представляется все же, что не исключено, а возможно развитие ювенальной институциональной специализации (выведение специализированных ювенальных судов из судов общей юрисдикции, наподобие военных судов) - это не только способствовало бы развитию судебной системы и расширению возможностей судебной деятельности, но и стимулировало бы развитие необходимых государственных и общественных институтов, которые в настоящее время испытывают явный недостаток в организационном обеспечении, финансировании, и, что немаловажно, в идеологической составляющей.

В сложившейся ситуации следует указать, что существующий ювенальный подход и ювенальные технологии могут быть дополнены следующими мерами:

1. Принятие отдельного постановления Пленума ВС РФ в развитие содержания постановления Пленума Верховного Суда РФ № 1 от 1 февраля 2011 г. «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних», с акцентом на применение ювенальных технологий с разъяснением содержания этого понятия, систематизацией и уточнением возможных форм работы. При этом и Совет судей по результатам обобщения информации судов субъектов РФ об использовании ювенальных технологий отмечал, что термин «ювенальные технологии» уже находится в правовом обороте, а судьи *озвучивают необходимость дать ему соответствующее толкование (разъяснение)*.[413]

В ближайшие несколько лет требуется подготовка обзоров судебной практики по применению ювенальных технологий – для распространения опыта наиболее передовых в этом отношении судов. Возможно, следует узаконить

[413] См.: Справка по результатам обобщения информации судов субъектов РФ об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции, подготовленная Рабочей группой при Совете судей РФ по вопросам создания и развития ювенальной юстиции в системе правосудия РФ http://www.juvenilejustice.ru/documents/rabgr/monit_reg/monreg

применение программ восстановительного правосудия и дополнить гл. 50 УПК указанием на возможное применение именно *восстановительных программ при рассмотрении уголовных дел*. Это позволит сформировать единые стандарты работы с четкими правилами и правовыми последствиями в судах повсеместно.

2. Необходима выработка программ обучения судей, наподобие тех, которые были описаны в настоящем параграфе, и их внедрение во всех субъектах федерации.

3. Нуждаются в финансовой поддержке организации, занимающиеся проведением восстановительных программ. Также требуется подготовка федерального реестра организаций, проводящих программы восстановительного правосудия; специалистов, проводящих программы.

4. Требует развития медиация по уголовным делам. Медиация как процедура по самой своей природе является восстановительным механизмом, поскольку ее базовыми принципами являются равноправие и взаимоуважение сторон, разумное поведение в условиях конфликта, ненасильственное реагирование на ситуации напряжения и эскалации конфликта.[414] Следует поощрять возможность примирения сторон по делам небольшой и средней тяжести. В условиях, когда число обращений в суд превышает 25 млн. в год, именно судебная система может и должна стать основным элементом, содействующим формированию *культуры мирного разрешения споров*.[415]

Очевидно, что применение медиации должно зависеть от воли сторон (некоторые авторы предлагают применять ее даже независимо от тяжести

[414] Концепция развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста с которого наступает уголовная ответственность (утверждена Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2014 года № 1430-р); URL: http://government.ru/dep_news/14111/ (дата обращения: 05.10.2014)

[415] Концепция развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста с которого наступает уголовная ответственность (утверждена Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2014 года № 1430-р); URL: http://government.ru/dep_news/14111/ (дата обращения: 05.10.2014)

преступления)[416], но ее результат должен быть юридически закреплён, это должно быть предусмотрено процессуальным законодательством.

Использовать программы примирения возможно и целесообразно также на стадии предварительного расследования. Программы примирения должны дополняться компонентами программ реабилитации и программ социального сопровождения ребенка-правонарушителя.

Среди реабилитационных программ можно назвать *программы по заглаживанию вреда*. Тут опять же появляется простор для применения п. 1 ст. 74 УК РФ (отмена условного осуждения). Как уже отмечалось, большинство несовершеннолетних приговаривается именно к условному осуждению.

При этом контроль уголовно-исполнительных инспекций в отношении условно-осужденных несовершеннолетних должен сопровождаться системной работой социальных работников (кураторов, попечителей) для непрерывного течения программы реабилитации вплоть до исправления.

5. Учет интересов потерпевших в рассмотрении дел рассматривется как один из приоритетов в работе суда. Это может быть достигнуто при способствовании судом встречам правонарушителя с жертвой, принятию первым обязательств по заглаживанию вреда, определению последовательности действий по возмещению ущерба жертве, психологической поддержке потерпевших в процессе. Международные документы указывают на то, что реабилитация правонарушителя не противоречит удовлетворению потребностей потерпевшего, правительствам рекомендуется изучить достоинства систем посредничества.[417]

6. Развитие специализации, не только в судах, но и в правоохранительных органах. Специалисты отмечают, что «ювенальный

[416] Восстановительное правосудие в России/ Под общей ред. Н.В. Путинцевой/ М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2012. С. 18

[417] Рекомендации R (2003) 20 Комитета министром Совета Европы касательно новых способов работы с преступностью несовершеннолетних и роли правосудия по делам несовершеннолетних.

подход» можно и нужно применять не только на судебной стадии, но и на этапе предварительного расследования, который сам по себе является довольно продолжительным (возможны приостановления и возобновления).[418] Таким образом, специализация среди следователей и определение следователей, специализирующихся на работе с несовершеннолетними также была бы полезной.

7. Судьи Пермского края отмечают необходимость создания службы пробации. В отсутствие такой службы в Пермском крае реабилитационную работу с несовершеннолетними уже после вынесения судебного решения осуществляют социальные службы вместе с уголовно-исполнительными инспекциями в соответствии с региональным проектом «Реабилитация несовершеннолетних правонарушителей. Правосудие и дети. Система послесудебных мероприятий». Данный проект включает: отработку механизма взаимодействия социальных служб и служб исполнения наказаний; внедрение восстановительных технологий *в деятельность учреждений исполнения наказаний, ГУВД, образовательных учреждений закрытого типа*; внедрение системы социальной адаптации освободившихся воспитанников учреждений закрытого типа и воспитательных колоний.

Важное значение предлагаемых мер по развитию ювенальных технологий в России объясняется и тем, что описанные технологии не только дополняют и развивают уже оформившийся ювенальный подход, но и отражают изменение структуры и содержания самой судебной деятельности при применении ювенального подхода в правосудии и ювенальных технологий.

В первой главе была представлена обобщенная схема судебной деятельности. Составление подобной схемы позволяет визуально отобразить те особенности, которые приобретает судебная деятельность, судопроизводство и правосудие в зависимости от того или иного вида судебной юрисдикции,

[418] Карнозова Л.М. Реагирование на правонарушения несовершеннолетних в Российской Федерации с. 13

специализации, либо применения процессуальных технологий (в данном случае – применению ювенального подхода и ювенальных технологий в уголовном судопроизводстве).

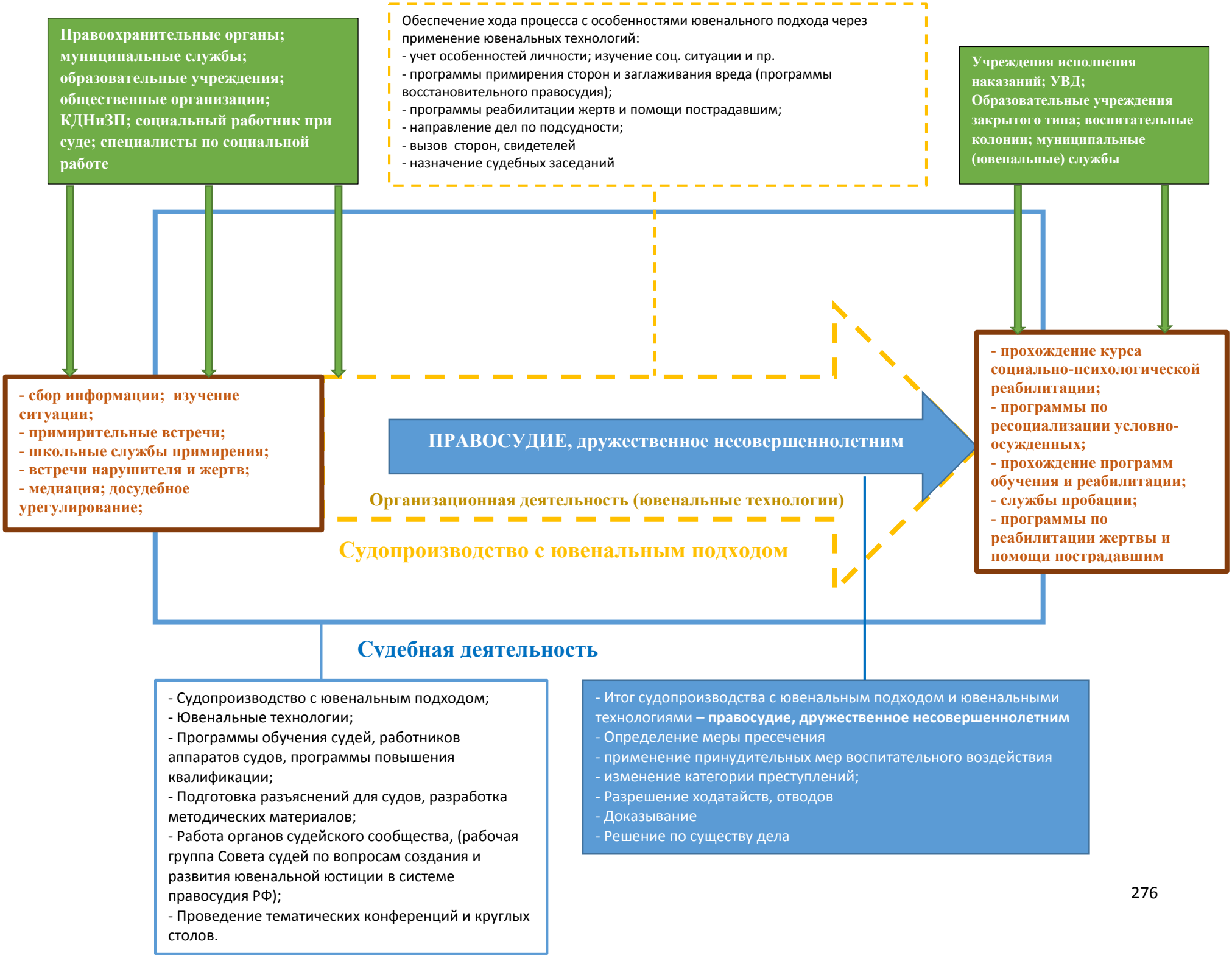
Так, судебная деятельность - как наиболее общее понятие, включающееся в себя не только судопроизводство и организационную деятельность судов, дополняется и наполняется взаимодействием (в том числе на досудебном этапе) между правоохранительными органами, муниципальными службами, общественными организациями, образовательными учреждениями, комиссиями по делам несовершеннолетних и самими судами – указанная работа предшествует судопроизводству и позволяет, как прорабатывать ситуацию конфликта до рассмотрения дела в суде, так и использовать досудебные формы урегулирования. Суды же осуществляют правосудие, дружественное несовершеннолетним, которое отличается ювенальным подходом, связанным с более широкими целями самого судопроизводства по изучению личности несовершеннолетнего и прогнозированию эффективности применяемых к нему специальных мер, и использованием ювенальных технологий (программ примирения и заглаживания вреда, программы реабилитации жертв и помощи пострадавшим).

Все этапы такой работы предполагают возможность привлечения специальных государственных и общественных институтов, дополнительных специалистов (как работников самого суда, так и иных структур), и таким образом, в процесс судебной деятельности и судопроизводства оказывается вовлечённым дополнительный круг субъектов – органов и организаций, работающих в разных социальных сферах, что предъявляет высокие требования к координации всего процесса взаимодействия, которую должен осуществлять именно суд. Таким образом, судебная деятельность и судопроизводство, помимо обеспечения осуществления правосудия, приобретают социальную задачу координации взаимодействия различных органов, уже эта отвечающая

авторитету суда координационная работа может способствовать урегулированию конфликта до начала осуществления правосудия как такового и обеспечить эффективность судебного рассмотрения.

В результате содержание самого дружественного несовершеннолетним правосудия, развивается и ординарные процессуальные действия и решения по избранию меры пресечения, разрешению ходатайств, доказыванию, определению наказания, дополняются усилиями, обеспечивающими (а) более обоснованную индивидуализацию применяемых к нарушителю мер, (б) выбор адекватных программ по исправлению правонарушителей с привлечением учреждений исполнения наказаний, образовательных учреждений закрытого типа, ювенальных служб и организаций (в том числе с возложением обязательств на нарушителя продолжить и окончить учебу, пройти реабилитационный курс, загладить вред причиненный жертве, выполнить общественно полезные работы). Таким образом, суды реализуют более широкий набор мер и вариантов исправления правонарушителя, при этом также достигается и цель реабилитации жертв.

Как итог – судебная деятельность продолжается и после решения по существу дела и вынесения приговора, и заключается в выполнении несовершеннолетними установленного судом плана по реабилитации и работы по заглаживанию вреда, получению образования и пр. – это вновь предполагает взаимодействие судов с иными органами и организациями – уже в направлении исправления нарушителя и устранения причин, способствовавших совершению правонарушения, устранения недостатков в работе учебных заведений, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав и пр.


Правоохранительные органы; муниципальные службы; образовательные учреждения; общественные организации; КДНиЗП; социальный работник при суде; специалисты по социальной работе
Обеспечение хода процесса с особенностями ювенального подхода через применение ювенальных технологий:
- учет особенностей личности; изучение соц. ситуации и пр.
- программы примирения сторон и заглаживания вреда (программы восстановительного правосудия);
- программы реабилитации жертв и помощи пострадавшим;
- направление дел по подсудности;
- вызов сторон, свидетелей
- назначение судебных заседаний
Учреждения исполнения наказаний; УВД; Образовательные учреждения закрытого типа; воспитательные колонии; муниципальные (ювенальные) службы
- сбор информации; изучение ситуации;
- примирительные встречи;
- школьные службы примирения;
- встречи нарушителя и жертв;
- медиация; досудебное урегулирование;
ПРАВОСУДИЕ, дружественное несовершеннолетним
- прохождение курса социально-психологической реабилитации;
- программы по ресоциализации условно-осужденных;
- прохождение программ обучения и реабилитации;
- службы пробации;
- программы по реабилитации жертвы и помощи пострадавшим
Организационная деятельность (ювенальные технологии)
Судопроизводство с ювенальным подходом
Судебная деятельность
- Судопроизводство с ювенальным подходом;
- Ювенальные технологии;
- Программы обучения судей, работников аппаратов судов, программы повышения квалификации;
- Подготовка разъяснений для судов, разработка методических материалов;
- Работа органов судейского сообщества, (рабочая группа Совета судей по вопросам создания и развития ювенальной юстиции в системе правосудия РФ);
- Проведение тематических конференций и круглых столов.
- Итог судопроизводства с ювенальным подходом и ювенальными технологиями – правосудие, дружественное несовершеннолетним
- Определение меры пресечения
- применение принудительных мер воспитательного воздействия
- изменение категории преступлений;
- Разрешение ходатайств, отводов
- Доказывание
- Решение по существу дела

Заключение

Проведенное в диссертации исследование позволяет отследить процесс исторического развития содержания и форм судебной деятельности, которое реализуется, в том числе, через институциональную и функциональную специализацию - специализация позволяет отдельным судам активнее использовать новые принципы и приемы работы при рассмотрении конкретных категорий дел. Однако опыт России показывает, что развитие судебной деятельности может, напротив, происходить в направлении, альтернативном судебной специализации - в этом случае в целях сохранения единства судебных структур - в судопроизводство (посредством отдельных процессуальных кодексов, специальных глав в процессуальных кодексах, либо разъяснений высших судов) вводятся процессуальные механизмы, позволяющие действующим судам адаптировать процессуальную форму своей работы к конкретным видам рассматриваемых конфликтов. При этом различные виды судопроизводства, обеспечивающие применение одних и тех же норм материального права, могут рассредоточиваться по различным видам юрисдикций, либо же реализовываться внутри одной юрисдикции. Таким образом, *проведенный анализ не демонстрирует жесткой связи между отраслевым регулированием в сферах материального и процессуального права и специализацией в судебной системе, а развитие последней, хотя и зависит от выделяемых в исследовании объективных факторов специализации, но в значительной мере подвержено также влиянию достаточно преходящих (временны**х**), субъективно окрашенных причин и обстоятельств*.

Исходя из рассмотренных механизмов и факторов специализации судебных юрисдикций и компетенций внутри одной юрисдикции, на фоне исследования возможностей развития в России административной и ювенальной юстиции - путем создания, соответственно, системы судов административной и

ювенальной юрисдикции, либо заменяющей последнюю подсистемы общих судов ювенальной компетенции - следует сделать некоторые выводы относительно потенциала и перспектив отечественной судебной системы в связи с функциональной и институциональной специализацией.

Применительно к развитию судебной системы, нельзя утверждать, что процесс специализации сдерживается в России факторами экономического и организационного характера. По данным, приведенным В.И. Радченко, финансовые вложения при создании судов административной юрисдикции, необходимые на оснащение рабочих мест судей, аренду помещений для 500 административных судов (первой инстанции) и ограниченное финансирование на оплату труда адвокатов, привлекаемых судами для представительства интересов граждан, оценивались примерно в *1,5 миллиарда рублей*, и это составляло в 2003 году всего 4% от финансирования всей системы судов общей юрисдикции.[419] Для сравнения, бюджет государственной программы «Развитие судебной системы на 2007-2012 годы» составил более *60 миллиардов рублей*[420], в соответствии же с распределением бюджетных средств на 2012 год расходы на судебную систему составили *120 миллиардов рублей*. При этом за период с 2004 года, когда изначально планировалось начать введение административных судов в России, и по 2012 год, когда закончилась упомянутая федеральная целевая программа, численность судей только в судах общей юрисдикции (не считая мировых судей, и без учета сотрудников аппарата судов) увеличилась на 2750 человек.[421] Для сравнения, система административных судов Германии с 80-ти миллионным населением включает

[419] Радченко В. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников // Российская юстиция. 2004. N 3. С. 4 - 5.
[420] Постановление Правительства РФ от 21.09.2006 N 583 "О федеральной целевой программе "Развитие судебной системы России" на 2007 - 2012 годы"
[421] С 22 265 единиц в 2004 году до 25 015 единиц (в том числе 947 единиц для введения с 1 января 2013 года апелляционных инстанций по уголовным делам) – для судов общей юрисдикции и с до 3 993 единиц – судей системы арбитражных судов; Закон № 186-ФЗ от 23 декабря «О федеральном бюджете на 2004 год»; Федеральный закон от 30.11.2011 N 371-ФЗ "О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов"

около 2 400 административных судей (всего же в Германии порядка 22 тыс. судей).[422] Как видим, численность персонала судебной системы Германии в общем сопоставима с судебной системой России, при этом сравнимое с российским число судей в Германии просто распределяется между б***о***льшим числом судебных юрисдикций. Бюджет, выделяемый на судебную систему России, также позволяет создавать новые организационные структуры в качестве отдельных ее подсистем. В соответствии с Федеральной целевой программой «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы»[423] только на «обеспечение открытости и доступности правосудия, улучшение условий осуществления правосудия, модернизацию судебно-экспертной деятельности» планируется выделить порядка 90 млрд. руб.[424] Надо отметить, что в период активного развития институциональной специализации в России (1991- 1996 годы) судебная система обладала существенно меньшим объемом средств.

Таким образом, можно сделать вывод, что при организационной и финансовой возможности обеспечения специализации судебных юрисдикций – указанное направление все же не получает своего развития. Средства скорее и проще выделяются на хозяйственные нужны и техническое оснащение судебной системы, нежели на ее институциональное реформирование и кадровое наполнение. Следовательно, развитие отечественной судебной системы в направлении ее специализации подвержено б***о***льшему влиянию иных факторов.

Рассмотренные в первой главе работы факторы судебной специализации приобретают в отечественной практике определённую специфику. Так,

---

[422] http://www.bverwg.de/informationen/english/federal_administrative_court.php

[423] « (http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2015/410?yover=2015)

[424] ФЦП Программа "Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы"; паспорт программы http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Passport/View/2015/410/

изменения в социальных отношениях, очевидно, послужили формированию судов арбитражной и конституционной юрисдикции в России. Однако интенсивность отношений в сфере взаимодействия с публичными органами, касающейся, прежде всего, защиты прав граждан и организаций от действий государства, так и не привела к возникновению судов административной юрисдикции. Подобная судебная специализация, в том или ином виде, существует во многих развитых странах (во Франции, ФРГ, Испании, Нидерландах, Швейцарии, Финляндии, Норвегии, Австрии, США и пр.), в ряде стран административная юстиция имеет уже продолжительную историю, некоторые исследователи даже рассматривают модель административной юстиции в конкретной стране как один из критериев типологизации судебных систем.[425]

Проведённое исследование истории вопроса позволило сделать вывод, что попытки создания административной юстиции в России также имели место. Однако заметная работа над вариантами создания судов административной юрисдикции возникала, к сожалению, только в ситуации, когда уже осознавалось проявляющееся в той или иной форме общественное недовольство работой административных органов, представлявшееся угрозой системе управления. В этом отношении можно также привести позицию Е.Б. Абросимовой, которая полагает, что существенными препятствиями на пути формирования административного процесса в России является незаинтересованность самой государственной администрации проводить демократические преобразования, обеспечивающие принципы эффективности государственного управления, прозрачности исполнительной власти и публичной службы.[426]

---

[425] Яровая М.В. Судебные системы современных европейских государств: сравнительно-правовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2006;

[426] Абросимова Е.Б. Административная юстиция: к истории вопроса // Теоретические и практические проблемы

Фактор актуального переформирования государственной системы и обновления конституционного процесса в России в полной мере раскрылся в начале 90-х годов, что отразилось и в развитии специализации судебной системы. Однако административная юрисдикция все же не была предусмотрена даже в тексте Конституции РФ, а провозглашенное в ней административное судопроизводство не было институционально оформлено и, соответственно, было разделено между общей и арбитражной юрисдикцией, сделав тем самым отечественную арбитражную юрисдикцию, рассматривающую экономические и административные споры, довольно специфической системой, которая, как представляется, вполне соответствовала развивающимся социальным отношениям и обоснованно оформилась именно в отдельную судебную юрисдикцию во главе с собственным высшим судом. Административная юрисдикция, теоретически, могла также представлять собой отдельную систему. Однако в отсутствие необходимых институтов в советский период и в дальнейшем – в Конституции РФ - попытки ее введения в 90-е - 2000-е годы успехом не увенчались. Это говорит о том, что фактор институциональных предпосылок («эффект накопления предпосылок») в отношении экономической юрисдикции был достаточен, а в отношении административной – лишь набирал свое значение, но достаточным для формирования особой юрисдикции не был. В дальнейшем естественное развитие судебной системы было, очевидно, подвержено влиянию некоторых специфических факторов, связанных с особенностями складывающегося политического и территориального устройства России. Это привело к приоритету условий, служащих упрощению и удобству управления, перед условиями, обеспечивающими институциональное развитие специализированной судебной деятельности. Значение политических

административного правосудия: Материалы научно-практической конференции. 8 - 9 декабря 2005 года, Москва. М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2006. С. 49 - 61.

особенностей - не исключительное явление, оно проявляется и во многих других странах. Так, во Франции существуют специализированные, отражающие эти особенности «политические» суды - Высокий суд Правосудия (La Haute Cour de justice)[427], Палата Правосудия Республики (Cour de Justice de la République)[428], в Норвегии – Риксреттен, в Дании - Совет по апелляциям и пр. Однако, по всей очевидности, фактор, состоящий в особенностях политического устройства, для России имеет значение, превышающее влияние на судебную специализацию общественных отношений. Таким образом, та или иная степень влияния общих факторов специализации может определяться спецификой условий ее становления в конкретной судебной системе. Поэтому затруднительно утверждать, что развитие отечественных судебных структур и институтов в настоящее время всегда обусловлено развитием общественных отношений, поскольку в образовании (не образовании) новых видов юрисдикций и их трансформации большое значение играют субъективные факторы, которые могут искаженно отражать их развитие.

В связи с этим следует еще раз обозначить, что имеющиеся объективные предпосылки развития административной юстиции, к которым относятся существенная доля споров из публичных правоотношений в общей судебной нагрузке, сложность соответствующих категорий дел, их значение и специфика, существенная доля допускаемых судебных ошибок, теоретически вполне достижимый консенсус по поводу понимания категорий административных дел для целесообразного определения будущей нагрузки в судах, наконец, конституционные предписания и доктрина, говорят в пользу создания именно обособленной системы судов административной юрисдикции (межрайонных

[427] Суд, который может судить президента в случае нарушения им своих обязанностей либо совершения действий, явно не совместимых с осуществлением мандата.

[428] Республиканский суд, который судит министров (высших чиновников) за преступления, совершенные ими в ходе исполнения служебных обязанностей.

судов как судов первой инстанция и окружных судов), на основе судебных территорий, не совпадающих с административно-территориальным делением, и с отдельным высшим органом административной юрисдикции – Высшим административным судом. Это, по всей очевидности, способствовало бы более полному осуществлению позиции председателя Верховного Суда РФ В.М. Лебедева, обосновывавшего необходимость формировать судебную ветвь государственной власти как «основанную на праве, лишенную малодушия и вынужденной угодливости», способствовать преодолению «естественной слабости судебной власти», затрудняющей осуществление подлинного правосудия в делах, относящихся к сфере «человек против власти».[429]

Тем не менее, в настоящее время в России организация административного судопроизводства на всех уровнях судебной системы остается в рамках деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов, и развивается через распространение функциональной судебной специализации в общих и арбитражных судах, а также через принятие Кодекса административного судопроизводства, который подтверждает существующие принципы рассмотрения дел, вытекающих из публичных правоотношений.

Исходя из сложившейся ситуации, представляется, что развитию процедур разрешения административно-правовых споров может способствовать досудебный порядок их рассмотрения (через административные процедуры), при условии его закрепления в Кодексе административного судопроизводства, который бы также устанавливал принципы осуществления соответствующих административных процедур, обеспечивающие справедливое разрешение споров[430] и в то же время не исключающие, а предполагающие свободный

[429] Лебедев В.М. Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. М., 2000. С. 294.

[430] разрешение спора с обязательным участием органа, являющегося вышестоящим по отношению к стороне спора, или с участием иной инстанции; исключение конфликта интересов у разрешающего спор органа; обеспечение заявителю возможности получить необходимую в связи с рассмотрением его жалобы информацию;

доступ к суду. При этом в сфере досудебного урегулирования споров могут быть восприняты положительные моменты опыта российских налоговых органов, которые, реализуя с 2014 года обязательный порядок досудебного обжалования по налоговым спорам, обеспечили подтверждаемое в данных судебной статистики повышение эффективности своей деятельности.[431]

Укреплению авторитета судебной власти, в том числе при рассмотрении споров граждан с публичными органами, по всей очевидности, способствовал бы механизм официальных, размещаемых публично, обзоров, представляемых судебной системой на основе систематизации и обобщения судебной практики разрешения публично-правовых споров. Сведения, обобщенные таким образом и доводимые до граждан и властных структур, могли бы стать полезным источником для органов исполнительной и законодательной власти при принятии конкретных мер по корректировке правоприменительной и нормотворческой деятельности отдельных публичных институтов. Тем более что обобщенные данные судебной статистики позволяют проводить систематический мониторинг ситуации как применительно к качеству работы конкретных ведомств, так и в отношении конкретных территорий (субъектов федерации, их административно-территориальных единиц).

Касаясь вопроса развития ювенальной специализации судов, следует отметить, что при отсутствии перспектив к институциональной специализации, в правосудии по делам несовершеннолетних необходимо сохранять и развивать уже сложившийся ювенальный подход[432] и применение ювенальных

возможность обжалования принятого в результате рассмотрения административной жалобы решения в вышестоящий орган и пр.

[431] Введен с 1 января 2014 года, частично начал действовать с 2009 года. С 1 января 2014 года в силу вступил закон «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации

[432] имеющий свое отражение в необходимости изучения особенностей личности и причин совершения правонарушений, возможности применения принудительных мер воспитательного воздействия, помещения в специальные учебно-воспитательные учреждения, ограничении применения заключения под сражу, сокращении сроков давности и сроков погашения судимости и пр.

технологий в судебной деятельности (программ примирения и заглаживания вреда, реабилитации жертвы, возмещения ущерба и помощи пострадавшим; функциональную специализацию судей, работников аппарата, введение новых процессуальных фигур социальных работников при суде; развитие сотрудничества судов с учреждениями и организациями, проводящими подобные программы). Этим обеспечивается развитие не только специализации, но и расширение содержания и реального влияния судебной деятельности, которая, применяя ювенальные технологии, реализует наряду с задачами наказания, восстановления социальной справедливости, предупреждения совершения новых преступлений, и задачи примирения сторон, заглаживания вреда, реабилитации жертвы и ресоциализации несовершеннолетнего правонарушителя. Тем самым усиливается социальная роль судебной власти, которая может, исходя из ее авторитета, служить существенной консолидации общественных усилий в сфере преодоления причин и последствий правонарушающего поведения.

Имеющийся успешный опыт применения ювенальных технологий в ряде субъектов РФ нуждается в дальнейшем, более широком распространении и активной поддержке со стороны судебной системы. Приходится признать, что отдельные инициативы в ряде субъектов федерации (Москве, Пермском крае, Архангельской области, Республике Татарстан[433]), не свидетельствуют о повсеместном распространении практики ювенальных технологий, хотя данные Судебного департамента и говорят, о том, что их используют большинство российских регионов. В настоящее время только в одном регионе России можно говорить, о том, что ювенальные технологии (а не их отдельные фрагменты, либо только упоминания) развиваются и получают широкое распространение и поддержку региональных властей. Этот регион – Пермский край. В некоторых

[433] Количественные данные о деятельности территориальных служб примирения за 2013 год / Вестник восстановительной юстиции, Вып. 11, С. 136

других регионах можно наблюдать лишь единичные случаи их применения, либо даже сокращение восстановительных программ. Характерно для исторической ретроспективы, что ювенальные суды Российской Империи также возникали по инициативам на местах и тоже были распространены неравномерно.

К сожалению, применительно к ювенальным судам и к ювенальным технологиям, как и в Российской Империи, в Российской Федерации движение по развитию специализации судебной деятельности оказывается незавершенным и не получает должного закрепления в законодательстве. Так, в России отсутствие прямого упоминания в федеральном законе о применении ювенальных технологий (восстановительных программ) препятствует развитию такой практики, что создает угрозу определенной стагнации данного процесса и ликвидации имеющихся инициатив и соответствующих направлений развития судебной деятельности.

Преодоление таких тенденций диктует необходимость дополнения главы 50 УПК РФ указанием на возможность (необходимость) применения ювенальных технологий (восстановительных программ) по уголовным делам в отношении несовершеннолетних. Положительный эффект могло бы дать принятие отдельного Постановления Пленума ВС РФ в развитие постановления № 1 от 01.02.2011 «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних», раскрывающего понятие ювенальных технологий и дающего их классификацию, что способствовало бы развитию вариативных форм судебной деятельности. Отдельным направлением является оформление общественных и государственных институтов, обеспечивающих работу по проведению восстановительных программ, социализации правонарушителей и реабилитации жертв правонарушений.

Актуальные процессы специализации в судебной системе определяются целым рядом сформировавшихся к настоящему времени условий, а именно: обозначенными в ходе проведения опросов приоритетными проблемами, интересующими действующих судей и сотрудников аппаратов судов, такими, как высокая нагрузка и недостаточная оплата труда сотрудников аппаратов; сравнительно слабой активностью большей части судов по внедрению новых технологий работы, направленностью целевых финансовых программ преимущественно на организационно-техническое обеспечение судебной системы, упразднением высшего суда арбитражной юрисдикции, отказом от создания системы судов административной юрисдикции, судов ювенальной компетенции, длительными сроками обсуждения и рассмотрения вариантов реформирования - проекты создания административных судов рассматривались в течение 13 лет, проекты создания ювенальных судов – в течение 10 лет, и в обоих случаях были сняты с рассмотрения, что демонстрирует неготовность компетентной власти к принятию соответствующих решений; историческими особенностями, проявлявшимися в многочисленных, но безрезультатных попытках введения административной юстиции в течение XIX-XX веков; переменчивым регулированием вопросов ответственности несовершеннолетних и осуществления правосудия по делам несовершеннолетних в XX-м веке; возрастающим значением фактора особенностей политического устройства, вытесняющего собой влияние иных факторов на развитие судебной системы.

Исходя из всего перечисленного, можно сделать вывод об отсутствии в отечественной практике тенденции к развитию институциональной специализации судебных юрисдикций и перспектив подобного развития. Российская судебная система, по всей вероятности, в ближайшие годы не будет двигаться в направлении специализации судебных юрисдикций и компетенций, поэтому говорить о судах административной, трудовой, социальной, налоговой юрисдикции, явно, не придется; изменения преимущественно будут касаться

улучшения материально-технической базы судебных органов и информатизации их деятельности.

В этой связи для повышения эффективности разрешения правовых споров важным является развитие досудебных процедур урегулирования конфликтов (это, прежде всего, касается публично-правовых споров) и применения специальных процессуальных норм и особых технологий при рассмотрении отдельных категорий дел, что может способствовать, если не структурному развитию судебной системы, то совершенствованию судопроизводства на основе специализации по рассмотрению отдельных категорий дел, снижению количества конфликтов, рассматриваемых именно в судебных процедурах, и в то же время повышению роли процессуального регулирования судебной деятельности в обеспечении социального развития.

Библиография

1. Международные правовые акты, нормативно-правовые акты зарубежных стран

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) URL: http://base.garant.ru/2540800/#ixzz3hjbEtgkj

2. Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г., сборник "Конституции зарубежных государств: Учебное пособие/Сост. проф. В.В.Маклаков. - 4-е изд., перераб. и доп. - М.: Волтерс Клувер, 2003

3. Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) Ausfertigungsdatum: 12.09.1950 "Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 21. Januar 2015 (BGBl. I S. 10) geändert worden ist" URL: http://www.irz.de/index.php?option=com_content&view=article&id=464&Itemid=38

4. Закон об обеспечении единства судебной практики верховных судов ФРГ от 19 июня 1968 года (BGBl) Gesetz zur Wahrung der Einheitlichkeit der Rechtsprechung der obersten Gerichtshöfe des Bundes (RsprEinhG) Перевод на русский доступен на сайте Германского фонда международного правового сотрудничества URL: www.irz.de/index.php/de/downloads;
URL:http://www.bundesgerichtshof.de/DE/BGH/GemeinsamerSenat/EntscheidungenGemSenat/entscheidungenGemSenat_node.html

5. Конвенция ООН о правах ребенка, Минимальные стандартные правила ООН в отношении отправления правосудия по делам несовершеннолетних (Пекинские правила, 1985 г.)

6. Конвенция о правах ребенка (Нью-Йорк, 20 ноября 1989 г.)

7. Рекомендации Комитета Министров Совета Европы (например, Rec (87) 20 по проблеме общественной реакции на преступность среди несовершеннолетних от 17.09.1987

8. Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности среди

несовершеннолетних (Эр-Риядские руководящие принципы, 1990)
9. Рекомендации № R (99) 19 Комитета министров Совета Европы от 15.09.1999
10. Rec (2001) Комитета министров государствам-членам об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами
11. Рекомендации Rec (2003) 20 Комитета министров государствам-членам относительно новых способов работы с преступностью несовершеннолетних и роли правосудия по делам несовершеннолетних

2. Отечественные нормативно-правовые акты, законопроекты проекты, концепции

1. Декрет СНК РСФСР от 14 января 1918 г. «О комиссиях для несовершеннолетних»
2. Постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 10 ноября 1930 г. «Об организации Всероссийского общества “Друг детей”»
3. Постановление ЦИК и СНК СССР от 7 апреля 1935 г. «О мерах борьбы с преступностью среди несовершеннолетних»
4. Постановление СНК СССР и ЦК ВКП(б) от 31мая 1935 г. «О ликвидации детской беспризорности и безнадзорности»
5. Указ Президиума ВС РСФСР от 3 июня 1967 г. «Об утверждении положения о комиссиях по делам несовершеннолетних»
6. Закон СССР от 30 июня 1987 г. «О порядке обжалования в суд неправомерных действий должностных лиц, ущемляющих права граждан»
7. Закон СССР от 2 ноября 1989 г. № 719-1 «О порядке обжалования в суд неправомерных действий органов государственного управления и должностных лиц, ущемляющих права граждан»
8. Закон РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1543-1 «Об арбитражном суде»

9. Закон РСФСР от 12 июля 1991 г. «О Конституционном Суде РСФСР»
10. Постановление ВС РСФСР от 24.10.1991 № 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР»
11. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О конституционном Суде Российской Федерации»
12. Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»
13. Нормы нагрузки судей и работников аппарата судов субъектов Российской Федерации (утв. Постановлением Минтруда РФ, Минюста РФ от 27 июня 1996 г. № 41а/06-74-124)
14. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»
15. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»
16. Федеральный конституционный закон от 23 июня 1999 г. № 1-ФКЗ «О военных судах Российской Федерации»
17. Федеральный закон от 24 июля 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»
18. Проект федерального конституционного закона № 7886-3 «О федеральных административных судах в Российской Федерации» подготовлен Верховным Судом, внесен в Государственную Думу ФС РФ 21.09.2000, снят с рассмотрения Государственной Думой ФС РФ Российской Федерации 11.06.2013; Пояснительная записка «К проекту Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»
19. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»
20. Федеральный закон от 02 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»

21. Постановление Правительства РФ от 21 сентября 2006 г. № 583 «О федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России" на 2007 - 2012 годы»
22. Указ Президента Российской Федерации 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»
23. Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»
24. Перечень Поручений Президента РФ от 22 декабря 2012 года, Пр. 3410, п. 2 http://www.kremlin.ru/assignments/17248
25. Концепция развития до 2017 года сети служб медиации в целях реализации восстановительного правосудия в отношении детей, в том числе совершивших общественно опасные деяния, но не достигших возраста с которого наступает уголовная ответственность (утверждена Распоряжение Правительства РФ от 30 июля 2014 года № 1430-р); URL: http://government.ru/dep_news/14111/
26. Концепция единого Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации / Вступ. Слово П.В. Крашенинникова. – М., 2015. – 224 с.
27. Заключение по проекту федерального закона № 246960-6 «Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации», внесенному Президентом Российской Федерации; по поручению Совета Государственной Думы от 8 апреля 2013 года (протокол №86, пункт 78) Комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству
28. Федеральный закон от 8 марта 2015 г. № 22-ФЗ «О введении в действие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации»

II. Монографии, диссертации, учебники

1. Авдеенко Н.И. Механизм и пределы регулирующего воздействия гражданского процессуального права. Л., 1969.

2. Аверин А.В. Судебное правоприменение и формирование научно-правового сознания судей: проблемы теории и практики: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2004.

3. Арутюнян А.А. Медиация в уголовном процессе. М.: Инфотропик Медиа, 2013.

4. Бибик О.Н. Введение в ювенальное уголовное право Германии: учебное пособие. – Омск: Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, 2009.

5. Боботов С.В. Правосудие во Франции: учебное пособие. ИГиП РАН.- М.: ИЧП ЕАВ, 1994.

6. Административные процедуры в экономике: проблемы совершенствования правового регулирования / под ред. Е.В. Гриценко, О.А. Ногиной. – СПб.: СПбГУ, 2010.

7. О судоустройстве / Соч. Бентама; По фр. изд. Дюмона изл. А. Книрим. — СПб.: тип. Правительствующего сената, 1860.

8. Васьковский Е.В. Учебник гражданского процесса. М., 1917. (Классика российского права, проект «Консультант Плюс» http://civil.consultant.ru/elib/books/24/page_22.html)

9. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Киев - СПб., 1907.

10. Гарапон Антуан. Хранитель обещаний: суд и демократия. - М.: «NOTA BONO» Медиа Трейд Компания, 2004.

11. Громошина Н.А. Упрощение процесса: все ли сделано правильно? // Lex Russica. Научные труды МГЮА. 2004.

12. Жалинский А.Э. Рерихт А. Введение в немецкое право. — М: Спарк, 2001
13. Завражнов Е.В. Судебная власть в Российской Федерации: общетеоретические вопросы и проблемы реализации: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Омск, 2006.
14. Загайнова С.К. Судебные акты в механизме реализации судебной власти в гражданском и арбитражном процессе. М.: Волтерс Клувер, 2007.
15. Загряцков М.Д. Администартивная юстиция и право жалобы. М., 1925.
16. Зеленцов А.Б. Административно-правовой спор: вопросы теории: Монография Изд. 2-е испр. и доп. – М.: Изд-во РУДН, 2009.
17. Зер Х. Восстановительное правосудие: новый взгляд на преступление и наказание: Пер. с англ./Общ. Ред. Л.М. Карнозова. Комментарий Л.М. Карнозовой и С.А. Пашина. – М.: МОО «Судебно-правовая реформа», 2002.
18. Карнозова Л.М. Уголовная юстиция и гражданское общество. Опыт парадигмального анализа. М.: Р. Валент, 2010.
19. Кейлин А.Д. Судоустройство и гражданский процесс капиталистических стран. М., 1990.
20. Корф С.А. Административная юстиция в России. Книга первая. (Классика российского права, проект «Консультант Плюс» http://civil.consultant.ru/reprint/books).
21. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004.
22. Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.). Москва, Wolters Kluwer, 2009. Том 4: 1993 год.
23. Кристи Н. Борьба с преступностью как индустрия. Вперед к ГУЛАГу западного образца? М., 1999.
24. Кудрявцева Т.В. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора исторических наук «Народный суд и Афинская демократия» (гл. I, § 5,

с. 143–161), СП-б, 2008 г.

25. Кудрявцева Н.И. Ювенальная юстиция в России и Франции: Сравнительная характеристика. Учебно-методическое пособие для студентов юридического факультета. Курск, 2003.

26. Эффективность правосудия и проблема устранения судебных ошибок».Т. 1-2.Отв. ред. В.Н .Кудрявцев. М.: ИГП АН СССР, 1975.

27. Кулишер А. Административный суд в России // Право. 1917.

28. Лупарев Е.Б. Административно-правовые споры – диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук; Воронеж – 2003 г.

29. Правосудие в современном мире: монография / В.И. Анишина, В.Ю. Артемов, А.К. Большова и др.; под ред. В.М. Лебедева, Т.Я. Хабриевой. М.: Норма, Инфра-М, 2012.

30. Мамина О.И. Правосудие в механизме правового государства: концепции и реальность: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Тамбов, 2007.

31. Мельникова Э.Б. Правосудие по делам несовершеннолетних. История и современность. М., 1990

32. Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция. Учебное пособие для студентов юридических высших образовательных учреждений.- М.: Фонд НАН, 2000.

33. Мельникова Э.Б. Ювенальная юстиция: Проблемы уголовного права, процесса и криминологии: Учеб. пособие. – 2-е изд. испр., доп. – М.: Дело, 2001.

34. Мицкевич Л.А. Основы административного права Германии: Монография / Л.А. Мицкевич. Красноярск: КрасГУ, Изд-во «Универс», 2002.

35. Морщакова Т.Г. Судебная реформа (сборник докладов) Академия наук СССР Институт научной информации по общественным наукам, Москва, 1990.

36. Морщакова Т.Г. Судебное правоприменение в России: о должном и реальном, М.: Р. Валент, 2010.

37. Морщакова Т.Г. Судебная защита прав и свобод человека и гражданина// Права человека. Учебник. Изд. 3-е, перераб.М., Норма. 2015.

38. Пересмотр судебных актов в гражданском, арбитражном и уголовном процессе. Под ред. Т.Г.Морщаковой. 4-е изд.. пер. и доп. М., Юрайт, 2015 (НИУ ВШЭ).

39. Стандарты справедливого правосудия. Международные и национальные практики.Под ред. Т.Г.Морщаковой. М., Мысль.2012.

40. Немытина М.В. Суд в России: вторая половина XIX - начало XX в. Саратов, 1999.

41. Пашин С.А. Судебная реформа и суд присяжных. М.: 1995.

42. Пашин С.А. Становление правосудия. М.: Р. Валент, 2011.

43. Подросток и его права. Серия «Дети в тюрьме». Выпуск 10. – М.: РОО «Центр содействия реформе уголовного правосудия», 2014.

44. Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М.: Проспект, 2003.

45. Петрухин И.Л., Батуров Г.П., Морщакова Т.Г. Теоретические основы эффективности правосудия. М., Наука, 1979.

46. Восстановительное правосудие в России/ под общей ред. Н.В. Путинцевой/ М.: МОО Центр «Судебно-правовая реформа», 2012.

47. Романов А.К. Правовая система Англии - М.: Дело, 2002

48. Рябцева Е.В. Правосудие в уголовном процессе России. М.: Юрлитинформ, 2008.

49. Слепченко Е.В. Гражданское судопроизводство: проблемы единства и дифференциации. СПб.: Юрид. центр «Пресс», 2011

50. Судебные системы европейских стран. Council of Europe Publishing. - М.: МО, 2002.

51. Таганцев Н.С. Русское уголовное право: лекции. Часть обшая. В 2 т. Т. 1. М., 1994.

52. Тарасова Е.П. Детский Суд заграницей и в России, Москва, Типография русского товарищества, 1912.

53. Телегина В.А. Правосудие как социально-правовая ценность: вопросы

теории: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Саратов, 2006.

54. Дмитриева А.В., Титаев К.Д., Четверикова И.В. Исследование работы российских арбитражных судов методами статистического анализа / под ред. К. Титаева. — СПб.: Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, 2012.

55. Судебная система и судебные учреждения. Сост. П. Трюш. Посольство Франции в РФ. - М., Гносис, 2003.

56. Фойницкий И. Я. Учение о наказании в связи с тюрьмоведением. М.: Добросвет, 2000; Городец, 2000.

57. Щедровичкий Г.П. Оргуправленческое мышление: идеология, методология, технологи. – М.: Изд-во Студии Артемия Лебедева, 2014.

58. Яровая М.В. Судебные системы современных европейских государств: сравнительно-правовой анализ: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. М., 2006.

59. Ярков В.В. Влияние реформы частного права на развитие системы и форм гражданской юрисдикции // Теоретические и прикладные проблемы реформы гражданской юрисдикции. Екатеринбург, 1998.

III. Научные статьи, материалы конференций, выступления, доклады, экспертные заключения, аналитические материалы

1. Абросимова Е.Б. Административная юстиция: к истории вопроса // Теоретические и практические проблемы административного правосудия: Материалы научно-практической конференции. 8 - 9 декабря 2005 года, Москва. М.: Международная академия оценки и консалтинга, 2006.

2. Абросимова Е.Б. Заключение на проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах» , Архив РОО «Независимый экспертно-правовой совет», URL: http://www.neps.ru/library/books

3. Акимова Е.Я. Особенности правового регулирования формирования судейского корпуса в Германии // Российский судья. 2011. № 11.

4. Андреева И.А. Генезис, становление и развитие системы органов административной юстиции Франции // Административное право и процесс. 2013. № 7.

5. Андреева Т.К. Административная юстиция в России как система разрешения споров в арбитражном судопроизводстве // Российский судья. 2012. № 12.

6. Афанасьев С.Ф., Зайцев А.И. Специализация гражданских судов в России: история, реалии и перспективы // Юрист, 2005, № 7.

7. Беляева Л.И. Размышления по поводу ювенальной юстиции в России / Вопросы ювенальной юстиции. 2005. № 2(5) 2005.

8. Беляева Л.И. Первый в России журнал о судах и судьях для несовершеннолетних. Вопросы ювенальной юстиции. Альманах. 2002. № 3.

9. Беляева Л.И.1913 год: Первый съезд деятелей по вопросам суда для малолетних. Вопросы ювенальной юстиции, 2005, № 1.

10. Винницкий А.В. Административная юстиция и экономические споры: актуальные вопросы в контексте евразийской интеграции // Российская юстиция. 2013. № 7.

11. Волков А.М., Лютягина Е.А. Об административных способах разрешения административно-правовых споров // Правовая инициатива 1/2012 URL: http://49e.ru/ru/2012/1/9.

12. Воронцова С.В. Уголовная ответственность несовершеннолетних по законодательству Англии // Вопросы ювенальной юстиции. 2013. № 5.

13. Гогель С.К. Губернские присутствия смешанного состава как органы административной юстиции на местах // Вестник права. 1906. Кн. 4.

14. Громошина Н.А. К вопросу об объединении высших судов и Кодексе административного судопроизводства // Российская юстиция. 2014. № 1.

15. Гулягин А.Ю. В обоснование необходимости создания административной юстиции // Российская юстиция, 2013 г., № 4.

16. Давыденко А.В. К вопросу о ювенальной юстиции в Российской Федерации // Российская юстиция. 2014. № 5.
17. Даниелян Д.Р. К вопросу о специализации судов в организации аппарата судебной власти России // Мировой судья. 2013. № 7.
18. Казачкова З.М., Быкодорова Л.В. Специализированные судебные органы по разрешению экономических споров: российский и зарубежный опыт организации // Российская юстиция. 2014. № 9.
19. Карнозова Л.М. Реагирование на правонарушения несовершеннолетних в Российской Федерации / Опубликовано: // 3rd International Crime and Punishment Film Festival. Juvenal Justice. Academic Papers. / Editor Prof. Adem Sözüer.
20. Карнозова Л.М. Восстановительное правосудие в российской правовой системе // Адвокат. 2012. № 12.
21. Калина В.Ф. Развитие идей федерализма и его теоретических моделей в истории человечества//Социально-гуманитарные знания, 1999, №1.
22. Кашпур Л. Человеколюбием исправлять // Преступление и наказание. 1999. № 11.
23. Клаус В., Возниаковская Д. Модель правосудия по делам несовершеннолетних в Польше. Варшава, 2006. URL: www.sprc.ru.
24. Кистринова О.В. Специализированные суды: опыт России и зарубежных стран // Российский судья. 2015. № 2.
25. Клеандров М.И. О модели радикальной автономизации мировой юстиции в Российской Федерации // Журнал Российского права. 2015. № 3.
26. Колоколов Н.А. Принятие КАС РФ - важнейший этап формирования административной юстиции в России // Российская юстиция. 2013. N 12.
27. Колоколов Н. Новый шаг к административной юстиции // ЭЖ-Юрист. 2014. N 3.
28. Количественные данные о деятельности территориальных служб примирения за 2013 год / Вестник восстановительной юстиции, Вып. 11.

29. Корчагин А.Ю., Административная юстиция в России: историко-правовой дискурс, Российская юстиция, 2012, № 12.
30. Корякин Е.А. Административные суды в Российской Федерации // Российский судья. 2009. № 12.
31. Косевич Н.Р. Уголовная ответственность несовершеннолетних в нормах российского законодательства как реализация дружественного к ребенку правосудия // СПС КонсультантПлюс, 2013.
32. Крюкова Н.И. История развития уголовного законодательства об ответственности несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции. 2013. N 6.
33. Кряжков В., Старилов Ю. Административные суды: какими им быть // Российская юстиция 2001 г., № 1.
34. Кувалдина Ю.В. Отдельные элементы ювенальной юстиции уже сейчас могут быть внедрены в уголовное судопроизводство по делам в отношении несовершеннолетних // Мировой судья. 2014. N 1.
35. Кудрякова А.Х. Нужна ли России объединенная судебная система? // Российский судья. 2011. № 6.
36. Кузьменко Н., Марченко Н., (Москва) Деятельность подразделений по работе с правонарушениями несовершеннолетних Центра поддержки растущего поколения «Перекресток». Восстановительная ювенальная юстиция в России. Модели работы в регионах, М., 2008.
37. Лайша Т. (г. Дзержинск) Модель восстановительной ювенальной юстиции в Нижегородской области. Восстановительная ювенальная юстиция в России. Модель работы в регионах, М., 2008.
38. Лебедев В.М. Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. М., 2000.
39. Лупарев Е.Б. Теория административно-правового спора в системе теории административной юстиции: размышления о перспективах развития и реального

применения // Административное право и процесс. 2013. № 7.

40. Макарова С.А. Некоторые аспекты применения принудительных мер воспитательного воздействия в отношении несовершеннолетних // Вопросы ювенальной юстиции. 2014. № 4.

41. Новикова Н. (Лысьва) Внедрение и реализация ювенальных технологий на территории муниципального образования «Лысьвенский муниципальный район». Восстановительная ювенальная юстиция в России. Модели работы в регионах, М., 2008.

42. Нешатаева Т.Н. Историко-теоретический анализ развития экономической специализации в судах европейских государств // Вестник ВАС РФ. 2002. № 5. Спец. Приложение.

43. Осипов М.Ю. О некоторых проблемах подготовки специалистов в области ювенальной юстиции // Администратор суда. 2014. № 2.

44. Павлова Н.В. Разрешение экономических споров в судах отдельных зарубежных государств: судоустройство и подсудность // Вестник ВАС РФ. 2002. № 5. Спец. приложение.

45. Панова И.В. Правовое регулирование административной юстиции: зарубежный и российский опыт // Вестник ВАС РФ. 2012. № 12.

46. Панова И.В. Административное судопроизводство или административный суд? / Административное право и процесс, 2013, № 5.

47. Панова И.В. Внесудебный и досудебный порядок рассмотрения административных дел // Вестник ВАС РФ. 2013. № 7.

48. Панова И.В. Административная юстиция в США // Административное право и процесс. 2014. № 10.

49. Пашин С.А. Понятие преступления для системы ювенальной юстиции // Правосудие по делам несовршеннолетних. Перспективы развития. Вып. 1. М.: МОО «Судебно-правовая реформа», 1999.

50. Пашин С.А. Отзыв на проект Федерального конституционного закона «О

ювенальных судах в Российской Федерации», Архив РОО «Независимый экспертно-правовой совет»; URL: http://www.neps.ru/library/books

51. Першин М. Дойдем ли до суда... Изменения в процедуре досудебного урегулирования налоговых споров // Административное право. 2013. № 3.

52. Пиунова В.И. Генезис возникновения и развития судебных органов административной юстиции в России // Актуальные проблемы российского права. 2013. N 9.

53. Пиунова В.И. Теоретические и организационные основания институализации административной юстиции в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2014. N 6.

54. Поляков И.Н. Производство в Дисциплинарном судебном присутствии - новый вид гражданского судопроизводства // Арбитражный и гражданский процесс. 2012. № 2.

55. Прокудина Л.А. Правосудие как способ разрешения правового конфликта // Российский судья. 2010. № 8.

56. Радченко В.И. Административные суды призваны защитить человека от произвола недобросовестных чиновников / Российская юстиция № 3/2004.

57. Романовская О.В. Ювенальная юстиция в современных диссертационных исследованиях // "Вопросы ювенальной юстиции". 2014. № 2.

58. Сакун О.В. К вопросу о специализированном характере арбитражных судов // Актуальные проблемы правотворчества и правоприменительной деятельности: Материалы научно-практической конференции, посвященной 90-летию юридического образования в ИГУ (Иркутск, 8 ноября 2008 г.). Иркутск, 2008.

59. Серков П.П Административная юстиция в России: проблемы теории и практики // Российский судья, 2012. № 12.

60. Синявская М.С. Административная юстиция в Германии: особенности административного судопроизводства // Российский судья. 2013. № 1.

61. Справка по результатам обобщения информации судов субъектов РФ об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции // Вопросы ювенальной юстиции. 2010. № 6.

62. Старилов Ю.Н. Административное судопроизводство и административные суды в Российской Федерации: реальность и перспективы // Российский судья. 2012. № 12.

63. Старилов Ю.Н. Однозначное указание для современного развития административного судопроизводства в России / "Административное право и процесс", 2013, № 3.

64. Тарасов О.А. Новый проект Кодекса административного судопроизводства: особенности и значение для административной юстиции в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. № 4.

65. Фоков А.П. Современные проблемы административной юстиции в России: административные суды - "за" и "против" // Российский судья. 2012. № 2.

66. Хананашвили Н.Л. Результаты мониторинга деятельности служб примирения в России в 2012 г. // Вопросы ювенальной юстиции. 2014. № 1.

67. Хромова Н.М. Правосудие в отношении несовершеннолетних: расширительное толкование // Журнал российского права. 2014. № 4.

68. Чашин А.Н. Система ювенальной юстиции // "Вопросы ювенальной юстиции". 2014. № 2.

69. Чашина О.Ю. К вопросу о содержании термина "ювенальная юстиция" // "Вопросы ювенальной юстиции". 2014. № 2.

70. Щепалов С.В. К вопросу о совершенствовании процессуальной формы административного судопроизводства // Российская юстиция. 2014. № 8.

71. Шувалов В.В. Организационно-правовые и криминологические проблемы создания системы ювенальной юстиции в России // Вопросы ювенальной юстиции. 2013. № 6.

72. Юдин А.В. Проблемы конкуренции между различными видами подведомственности и подсудности гражданских дел судам общей юрисдикции и арбитражным судам // Вестник экономического правосудия Российской Федерации. 2014. № 11.

73. Ярков В.В. Влияние реформы частного права на развитие системы и форм гражданской юрисдикции // Теоретические и прикладные проблемы реформы гражданской юрисдикции. Екатеринбург, 1998.

74. Ярцев А.А. Дискуссия вокруг создания административных судов в современной России (по страницам ведущих юридических журналов) Арбитражный и гражданский процесс, 2012, № 10.

IV. Литература на иностранных языках

1. Гайнц В. Уголовные санкции в немецком уголовном праве по делам несовершеннолетних: цель, применение и влияние: Доклад в рамках мероприятия МПС-фонда «Судопроизводство по делам несовершеннолетних и альтернативные формы наказания», 28.03.2006 г. Бонн. URL: http://www.unikonstanz.de/rtf/kis/heinz-sanktionen-jugendstrafrecht-ru.htm.

2. Р. Шлегель, Федеральный суд по социальным спорам (г. Кассель) Роль высших судов и их отношения с специализированными отраслями судопроизводства (Prot. Dr. Rainer Schlegel, Vizeprasident des Bundessozialgerichts) доклад – Мюнхен, 11 ноября 2014.

3. Glenn Hendrix. The experience of Foreign courts decisions in Russian Commercial Courts in assessing the value of law in transition economics. Ed. Peter Marrel. Univ. Michigan. 2001.

4. Georg Herbert, Judge at the Federal Administrative Court, Leipzig Administrative justice in Europe, Report for Germany p. 19.

5. Fox, William F. Understanding Administrative Law. 5th ed. Albany, NY: LexisNexis, 2008.

6. Dünkel F. Freiheitsentzug für junge Rechtsbrecher: Situation und Reform von Jugendstrafe, Jugendstrafvollzug, Jugendarrest und Untersuchungshaft in der Bundesrepublik Deutschland und im internationalen Vergleich. Bonn: Forum -Verl. Godesberg, 1990. S. 3; Kröplin M. Op. cit. S. 4.

7. Russ Immarigeon, «Surveys Reveal Broad Support for Alternative Sentencing», National Prison Project Journal, No. 9 (Fall, 1986).

V. Материалы судебной практики, разъяснения судов

1. Постановление Президиума Верховного Совета Российской Федерации от 13 января 1992 г. № 2182-1

2. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 14.02.2000 № 7 «О судебной практике по делам о преступлениях несовершеннолетних»

3. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 29.11.2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части»

4. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 года № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий, (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»

5. Постановление Пленума Верховного Суда РФ № 1 от 1 февраля 2011 г. «О судебной практике применения законодательства, регламентирующего особенности уголовной ответственности и наказания несовершеннолетних»

6. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 5 «О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

7. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 14 января 2014

г. № 11-АПУ13-49

8. Постановление Пленума ВАС РФ от 02.06.2004 № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях»

9. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 13.08.2004 № 83 «О некоторых вопросах, связанных с применением части 3 статьи 199 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»

10. Постановление Президиума ВАС РФ от 03.04.2012 № 15129/11

11. Постановление Пленума ВАС РФ от 30.07.2013 № 58 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании нормативных правовых актов»

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации»

13. Определение Конституционного Суда РФ от 03.02.2010 № 237-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Гужвы Артема Владимировича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 27 Закона Российской Федерации "О гражданстве Российской Федерации", статьи 9 и пункта "ж" статьи 16 Федерального закона "О гражданстве Российской Федерации", статьи 198, части третьей статьи 246 и частей второй и третьей статьи 366 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

14. Постановление президиума Совета судей РФ от 21.06.2010 № 228 «О результатах обобщения информации судов субъектов Российской Федерации об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции».

15. Приговор Черемушкинского районного суда города Москвы от 16.03.2010 № 1-109/10

16. Приговор Черемушкинского районного суда города Москвы от 28.04.2010 по делу № 1-214/10

17. Кассационное определение Ленинградского областного суда от 27.05.2010 № 22-989/2010

18. Приговор Черемушкинского районного суда города Москвы от 03.09.2010 № 1-134/10

19. Приговор Черемушкинского районного суда города Москвы от 07.09.2010 по делу № 1-183/10

20. Приговор Канского районного суда Красноярского края от 05.05.2011 № 1-100/2011

21. Постановление Президиума Московского областного суда от 28 декабря 2011 г. № 596

22. Кассационное определение Московского городского суда от 19.12.2011 по делу № 22-15339

23. Кассационное определение Саратовского областного суда от 09.02.2012 по делу № 33-350/12

24. Определение Московского городского суда от 09.07.2012 № 22-9197

25. Определение Суда Еврейской автономной области от 09.11.2012 по делу № 33-539/2012

26. Постановлении Краснодарского краевого суда от 23.08.2013 по делу № 4у-4915/13

27. Постановление Новолакского районного суда Республики Дагестан от 08.10.2013 по делу № 1-13/2013

28. Постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 28.10.2013 по делу № А53-22476/2012

29. Решение Арбитражного суда Ростовской области от 22.04.2013 по делу № А53-22476/2012

30. Решение Арбитражного суда Республики Татарстан от 13.05.2013 по делу № А65-3726/2013

31. Постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от

10.07.2013 (судьи Сурмалян Г.А., Захарова Л.А., Сулименко О.А.) по делу № А53-22476/2012

32. Определение Пермского краевого суда от 13.12.2013 № 22-9027

33. Постановление Президиума Хабаровского краевого суда от 09.06.2014 № 44у-77/2014

34. Приговор Ленинского районного суда города Владивостока от 22.07.2014 по делу № 1-287/2014

35. Постановление Усть-Джегутинского районного суда Карачаево-Черкесской Республики от 23.07.2014 по делу № 1-89/2014 г.

VI. Веб-ресурсы

1. Александр Смирнов, доктор юридических наук, профессор, советник Конституционного Суда РФ URL: http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20141202/272697983.html#ixzz3Lmo8d2BB.

2. Александров И. Немецкое юридическое образование: взгляд изнутри. URL: http:// www. lawreview. ru/ gernamlegalend. shtml.

3. Аналитическая записка. Специализированные трудовые суды в системе органов государственной власти Российской Федерации. Зарубежный опыт. Под редакцией: заместителя председателя Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике Неверова С.И. URL: http://iam.duma.gov.ru/node/8/4405/14257.

4. Выступление Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина на VIII Всероссийском съезде судей (18 декабря 2012 г.) URL: http://www.ssrf.ru/ page/9098/detail/.

5. Вячеслав Лебедев: Не гражданин, а чиновник должен доказать в суде свою правоту (интервью Российской Газете) URL: http://www.rg.ru/2013/02/19/lebedev.html.

6. Интернет-интервью с Л.А. Новоселовой; http://www.consultant.ru/law/interview/novoselova/.

7. Интернет-конференция с Председателем Суда по интеллектуальным правам человека Новоселовой Людмилой Александровной в ИА «ГАРАНТ» URL:://www.garant.ru/action/conference/442549/#ixzz3MkQT4hR8.
8. Интервью Н. Хаманевой, Н. Салищевой порталу «Российская Федерация сегодня» № 6/2005 http://www.russia-today.ru/old/archive/2005/no_06/06_law.htm.
9. Судебный департамет Росийской Федерации Основные статистические показатели деятельности судов общей юрисдикции URL:http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=2588.
10. Справка по результатам обобщения информации судов субъектов Российской Федерации об использовании ювенальных технологий судами общей юрисдикции, подготовленная рабочей группой при Совете судей Российской Федерации по созданию и развитию ювенальной юстиции в системе правосудия Российской Федерации URL:// http://mo.ssrf.ru/page/3723/detail/.
11. Горьковский районный суд Омской области – официальный сайт, URL: http://gorkovskcourt.oms.sudrf.ru/modules.php?name=info_court&rid=3.
12. Куйбышевский районный суд города Санкт-Петербурга – официальный сайт, URL: http://kbs.spb.sudrf.ru/modules.php?name=sud.
13. Липецкий областной суд – официальный сайт URL: http://oblsud.lpk.sudrf.ru/modules.php?name=info_court&rid=4.
14. Сайт арбитражного суда Тамбовской области URL: http://www.tambov.arbitr.ru/about/istorija_sozdanija.
15. Сайт Томского арбитражного суда (http://www.tomsk.arbitr.ru/content/mirovoe_soglashenie_st190_apk_rf.
16. Сайт комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Губернаторе Московской области URL: http://kdn.mosreg.ru/history/.
17. Официальный сайт ФСИН России URL: http://www.fsin.su/document/xarakteristika.htm.
18. Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей

URL: http://komitet2-6.km.duma.gov.ru/site.xp/050049124053056055.html.

19. Основные макроэкономические показатели. Социальные показатели URL.: http://www.icss.ac.ru/macro/index_year.php?id=5.

20. Государственный доклад о положении детей и семей… 2011) // URL/^http://komitet2-6.km.duma.gov.ru/site.xp/050049124053056055.html

21. Стенограмма заседания Государственной Думы 08 октября 2010 г., № 185, URL:http://transcript.duma.gov.ru/.

22. ФЦП «Развитие судебной системы России на 2013-2020 годы»; паспорт программы URL.: http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/Passport/View/2015/410/.

Приложение 1. Предлагаемая структура административной юстиции

1. Административные суды Российской Федерации являются федеральными специализированными судами, рассматривающими споры, возникающие из публично-правовых отношений между физическими, юридическими лицами и публичными органами Российской Федерации, а также между публичными органами Российской Федерации.
2. Административные суды создаются в пределах специально устанавливаемых судебных территорий - межрайонных и территорий судебных округов. В систему административных судов входят: федеральные межрайонные административные суды, федеральные окружные административные суды, Высший административный суд Российской Федерации
3. Административные суды рассматривают в порядке административного судопроизводства следующие категории дел (подведомственность дел системе административных судов):

а.) об оспаривании нормативных правовых актов;

б.) по спорам органов публичной власти по вопросам компетенции (в том числе между РФ и субъектами; между органами местного самоуправления и государственными органами);

в.) об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий публичных органов и должностных лиц;

г.) об оспаривании решений и действий организаций, наделенных федеральными законами отдельными государственными или иными публичными полномочиями;

д.) о взыскании обязательных платежей и санкций (в том числе налоговые споры, таможенные споры);

е.) о привлечении к административной ответственности и об оспаривании решений о привлечении к административной ответственности;

ж.) по спорам, связанным с применением законодательства о выборах;

з.) о прекращении или приостановлении деятельности общественных объединений, средств массовой информации;

и.) о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство и исполнение судебного акта в разумный срок (только в пределах административных судов).

4. Высший административный суд Российской Федерации состоит из Пленума, Президиума и судебных коллегий по рассмотрению отдельных групп дел (см. п. 3).

5. Полномочия Высшего административного суда Российской Федерации:

а.) Высший административный суд рассматривает по первой инстанции (в коллегиях):

- дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти (за исключением актов, отнесенных к рассмотрению иных специализированных судов[434]);

[434] Например, ненормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти по интеллектуальной собственности, федерального органа исполнительной власти по селекционным достижениям и их должностных лиц, а также органов, уполномоченных Правительством Российской Федерации рассматривать заявки на выдачу патента на секретные изобретения (относятся к подсудности Суда по интеллектуальным правам п. 4 ст. 34 АПК РФ)

- дела об оспаривании ненормативных правовых актов Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

- дела о приостановлении деятельности или ликвидации политических партий, международных, общероссийских, межрегиональных[435] общественных объединений и организаций (в том числе религиозных), средств массовой информации;

- дела об оспаривании решений и действий (бездействия) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации; о расформировании Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;

- дела о спорах между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, между органами государственной власти различных субъектов Российской Федерации (в том числе спорах о компетенции, и спорах, переданных на рассмотрение Высшего административного суда Президентом в порядке п. 1 ст. 85 конституции Российской Федерации);

- дела о противоречии приостановленных Президентом РФ в порядке предусмотренном п. 2 ст. 85 конституции РФ актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации федеральным законам, международным обязательствам или нарушения ими прав и свобод человека и гражданина;

- дела по заявлениям о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным окружным административным судам.

[435] В значении имеющих подразделения и ведущих деятельность не территории двух и более субъектов Российской Федерации

б.) Высший административный суд рассматривает в апелляционной инстанции дела по жалобам и представлениям на решения, определения и постановления окружных административных судов, принятые ими в первой инстанции и не вступившие в законную силу;

в.) Высший административный суд рассматривает в кассационной инстанции дела по жалобам и представлениям: на вступившие в законную силу решения, определения, постановления межрайонных административных судов, определения окружных административных судов, прошедших рассмотрение в президиумах окружных административных судов; на постановления президиумов окружных административных судов.

г.) Высший административный суд рассматривает дела по новым и вновь открывшимся обстоятельствам по определениям и постановлениям окружных административных судов; пересматривает по вновь открывшимся обстоятельствам принятые им и вступившие в законную силу судебные акты;

д.) Высший административный суд обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности указанных в части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации законов, иных нормативных актов и договоров;

обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности закона, примененного или подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции;

е.) Президиум Высшего административного суда рассматривает в порядке надзора дела по проверке вступивших в законную силу судебных актов коллегий Высшего административного Суда, окружных и межрайонных административных судов. В качестве апелляционной инстанции рассматривает дела по жалобам и представлениям на решения, определения и постановления

коллегий Высшего административного суда, принятые в первой инстанции и не вступившие в законную силу, а также дела по новым и вновь открывшимся обстоятельствам.

6. Окружные административные суды (в общем количестве не менее 30)[436] действуют на установленных территориях одного или нескольких субъектов. Окружные административные суды имеют президиумы, действуют в коллегиях и составах.

7. Полномочия окружных административных судов:

а.) окружные административные суды рассматривают по первой инстанции:

- дела об оспаривании нормативных и ненормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов;

- дела об оспаривании ненормативных правовых актов законодательных, представительных органов субъектов;

(об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

- дела о приостановлении деятельности или ликвидации региональных общественных объединений и организаций (в том числе местных религиозных организаций) находящихся в пределах одного субъекта; региональных отделений (структурных подразделений) политических партий, межрегиональных общественных объединений; дела о приостановлении или прекращении деятельности средств массовой информации, распространяемых преимущественно на территории субъекта;

[436] Из расчета 2-3 субъекта федерации на один окружной административный суд

- дела об оспаривании решений и действий (бездействия) избирательных комиссий субъектов; окружных избирательных комиссий; о расформировании окружных избирательных комиссий;

- дела о спорах между органами государственной власти в пределах одного субъекта федерации;

- дела по заявлениям о присуждении компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок по делам, подсудным межрайонным административным судам.

б.) окружные административные суды рассматривают в апелляционном порядке дела по жалобам и представлениям на решения, определения и постановления межрайонных административных судов, принятые по первой инстанции и не вступившие в законную силу;

в.) окружные административные суды рассматривают дела по жалобам и представлениям на решения, определения и постановления межрайонных административных судов, вступившие в законную силу;

г.) президиумы окружных административных судов рассматривают дела по жалобам на решения, определения и постановления, принятые коллегиями окружных административных судов в апелляционной инстанции;

д.) окружные административные суды рассматривают дела по новым и вновь открывшимся обстоятельствам в отношении вступивших в законную силу актов межрайонных административных судов;

е.) окружные административные суды на основании части 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации обращаются в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле.

8. Межрайонные административные суды действуют на территории нескольких районов субъекта(ов) Российской Федерации.

9. Полномочия межрайонных административных судов:

а.) межрайонные административные суды рассматривают по первой инстанции все административные дела за исключением дел, отнесенных к подсудности иных административных судов;

(в том числе дела об оспаривании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, организаций, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, должностных лиц; дела об административных правонарушениях и об оспаривании решений о привлечении к административной ответственности; о взыскании с организаций и граждан обязательных платежей и санкций);

б.) Межрайонные административные суды рассматривают дела по новым и вновь открывшимся обстоятельствам в отношении принятых ими и вступивших в законную силу решений, определений и постановлений.

в.) Межрайонные административные суды на основании части 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации обращаются в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле.

11.) Нормативные и ненормативные правовые акты органов государственной власти, решений и действия (бездействия) административных органов и должностных лиц обжалуются в соответствующие вышестоящие органы, после чего они могут быть обжалованы в судебном порядке;

12.) Акты административных органов, принятые по итогам рассмотрения жалоб на нижестоящие органы и должностных лиц, могут быть обжалованы в вышестоящий орган, либо в административный суд.

13.) Единый[437] порядок обжалования актов административных органов, решений и действий должностных лиц в вышестоящие административные органы и в административные суды устанавливается Административным процессуальным кодексом (устанавливающим понятие и формы жалобы, порядок и сроки подачи жалобы, направления дополнительных документов, допустимости доказательств, условия оставления жалобы без рассмотрения, отзыва жалобы, последствия нарушения сроков подачи жалобы, сроков рассмотрения жалобы, полномочия вышестоящего органа, рассматривающего жалобы, сроков последующего обращения в административные суды).

[437] «Единый» употребляется в смысле **обеспечивающий минимальные гарантии** и условия, которые не могут быть изменены в сторону сокращения, но могут быть изменены в сторону упрощения защиты прав. Так, к примеру, минимальный срок на подачу административной жалобы в вышестоящий органов (то есть, по сути срок вступления решения административного органа в силу) можно установить длительностью в одну неделю, тогда как ст. 138 НК РФ предусматривает месячный срок для подачи жалобы, чем дает дополнительные возможности по защите права и законных интересов, а следовательно не может быть сокращено для соответствия общему порядку.

Приложение 2. Проект формулировок статей Конституции по механизму публичных отчетов об общем состоянии законности нормативных и ненормативных актов, решений и действий административных органов.

Статья 84

Президент Российской Федерации:

ж.) заслушивает

ежегодные доклады Конституционного Суда Российской Федерации о состоянии конституционности нормативных правовых и нормативных актов федеральных органов и органов субъектов Российской Федерации;

ежегодные доклады Верховного Суда Российской Федерации о состоянии законности нормативных правовых и нормативных актов федеральных органов и органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, законности решений и действий исполнительных органов власти Российской Федерации.

Статья 103

1. К ведению Государственной Думы относятся:

г.) заслушивание ежегодных докладов

Конституционного Суда Российской Федерации о состоянии конституционности нормативных правовых и нормативных актов федеральных органов и органов субъектов Российской Федерации;

Верховного Суда Российской Федерации о состоянии законности нормативных правовых и нормативных актов федеральных органов и органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, законности решений и действий Президента Российской Федерации, исполнительных органов власти Российской Федерации

Статья 125

8. Конституционный Суд Российской Федерации готовит, публично размещает и публично представляет ежегодные доклады о состоянии конституционности нормативных правовых и нормативных актов федеральных органов и органов субъектов Российской Федерации Президенту Российской Федерации, Государственной Думе Российской Федерации.

Статья 126

Верховный Суд Российской Федерации является высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических 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, готовит, публично размещает и публично представляет ежегодные доклады Президенту Российской Федерации, Государственной Думе Российской Федерации о состоянии законности ненормативных правовых и нормативных актов, решений и действий федеральных органов и органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, законности решений и действий Президента Российской Федерации, исполнительных органов власти Российской Федерации.