Калининградский военный институт Федеральной пограничной

Службы Российской Федерации

Центр дополнительного профессионального образования

###### Контрольная работа

**по предмету: Правоохранительные органы**

**Студентки, 41 группы 1 курса**

|  |
| --- |
|  |
| Фамилия, имя, отчество |
|  |
| Домашний адрес, телефон |
|  |

Тема: Судебная реформа. Роль и место прокуратуры в укреплении правопорядка.

|  |
| --- |
| **Преподаватель:** ***Постников В.Н.*** |
|  |
| Оценка |
|  |
| Дата |
|  |
| Подпись рецензента |

Калининград

2001 год

Содержание:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Введение ……………………………………………... | 3 |
| 1. | Судебная реформа ………………………………….. | 5 |
| 1.1. | Изменение статуса судей ……………………………………… | 6 |
| 1.2. | Изменение процессуальных полномочий судей …………….. | 8 |
| 1.3 | Суд присяжных ………………………………………………… | 9 |
| 1.4. | Устройство судебной системы ………………………………... | 12 |
| 1.5. | Мировые судьи ………………………………………………… | 14 |
| 2. | Роль и место прокуратуры в укреплении правопорядка ……………………………………….. | 16 |
|  | Заключение ………………………………………….. | 22 |
|  | Список использованной литературы ……………. | 25 |

# Введение

В октябре 1991 года, практически сразу же после провозглашения независимости России, ее первый президент Б.Н. Ельцин внес на рассмотрение тогдашнего парламента - Верховного Совета РСФСР - обширный документ «Концепция судебной реформы в Российской Федерации», указав, что осуществление такой реформы «является необходимым условием обеспечения функционирования демократического правового государства». Проведение судебной реформы было признано «приоритетным направлением законодательной деятельности». В Конституции Российской Федерации 1993 года впервые в истории страны появилось понятие «судебная власть», что еще раз подчеркнуло, насколько важно построить стабильную, четко и эффективно действующую, отвечающую принципам «правления права» (rule of law) судебную систему.

Однако приоритетной судебная реформа не стала. Сопоставимая по значимости и масштабам с судебной реформой 1864 года, в результате которой в России, не знавшей ранее цивилизованного правосудия, в кратчайшие сроки была создана одна из самых совершенных для того времени судебных систем в континентальной Европе, реформа судебной системы в постсоветской России шла неспешно и даже характеризовалась как вялотекущая. Правда, справедливости ради следует сказать, что судебной реформе в середине прошлого века не противодействовали такие серьезные факторы, действовавшие в конце ХХ века, как противодействие регионов созданию единой централизованной судебной системы и бедность российской казны.

Сегодня, можно констатировать, что в базовых параметрах концепция судебной реформы реализована. За прошедшее десятилетие судебная система достаточно далеко ушла от того, чем она была раньше, и в этой ретроспективе прогресс несомненен. Однако такой «взгляд назад» может служить лишь относительным показателем.

Основной же критерий другой, а именно - насколько судебная система соответствует потребностям сегодняшнего дня, особенно с учетом того, что в сложных условиях переходного периода с его новыми экономическими и социальными реалиями функциональная роль судебной власти существенно возросла, а соответственно возросли и адресованные ей общественные ожидания. Можно сказать, здание, именуемое «судебная система», в основном построено и занимает видное место в архитектурном ансамбле. Однако отдельные части этого здания все еще достраиваются, и, что самое главное, общество не удовлетворяет многое из того, что и как происходит в этом доме. Другими словами, речь идет об организации и качестве правосудия. Суд еще не стал «скорым, правым и справедливым».

Не случайно, вопрос о судебной реформе вновь активно обсуждается в обществе, и ее дальнейшие шаги разрабатываются на государственном уровне.

В соответствии со ст. 129 Конституции РФ и Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992г. (в ред. от 17 ноября 1995 с последующими изменениями и дополнениями)[[1]](#footnote-1) прокуратура РФ – единая федеральная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов.

Характерно, что в данном законе среди функций прокуратуры на первом месте стоит надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов и лишь на последнем месте - уголовное преследование (функция, ради которой существует прокуратура во всем мире и которую никто, кроме нее, выполнить не в состоянии)

Теоретическая модель предопределила практическую деятельность прокуратуры. По-прежнему ее основные усилия сосредоточены на общем надзоре, бессмысленность которого в рыночной экономике очевидна. При этом главная функция прокуратуры (уголовное преследование) не обеспечена ни кадрами и ни материальными ресурсами.

Подводя итог сказанному, следует все-таки помнить, что даже при самых благоприятных условиях уровень правосудия в стране зависит не от «плохой» или «хорошей» деятельности суда или прокуратуры. На нем сказывается качество тех законов, которые применяет суд; позиция взаимодействующих с судами правоохранительных органов, главным образом прокуратуры; пока не исчезнувшая попытка властей воздействовать на правосудие (особенно на региональном уровне); ставшее хроническим неисполнение судебных решений, в том числе государственными органами; исторически укоренившееся в общественной психологии юридико-нигилистическое отношение к праву и правосудию, которое, в частности, находит отражение и в средствах массовой информации и т.п. Суд, прокуратура по природе своей учреждения консервативные в позитивном значении этого понятия; даже при наилучшей организации они не могут опережать общество, в котором действуют.

**1. Судебная реформа**

Первые после октября 1917 года свободные выборы высшего органа законодательной власти России, Верховного Совета РСФСР, в 1990 году, обещания строительства правового государства, очевидная неэффективность социалистической законности создали реальные предпосылки для начала либеральной судебной реформы в России.

В июне 1990 года в Комитете Верховного Совета РСФСР по законодательству был образован подкомитет по судебной реформе. Тогда же в Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР была образована рабочая группа по главе «Судебная власть», в которую вошли те же ученые, которые разрабатывали Концепцию судебной реформы. Работы над Концепцией судебной реформы и соответствующей главой проекта Конституции велись одновременно.

К концу 1991 года Концепция судебной реформы была завершена. В ее основе лежали либеральные идеи приоритета прав человека, как высшей ценности, и предназначения юстиции, как главного и надежного гаранта реальной защиты этих прав.

Основные положения Концепции судебной реформы таковы:

Учреждение в России, на основе принципа разделения властей, самостоятельной и независимой судебной власти, отделенной от властей законодательной и исполнительной.

Введение несменяемости судей как гарантии реальной независимости судей.

Учреждение судебного контроля за исполнением Конституции законодательной и исполнительной властями и создание с этой целью Конституционного Суда.

Предоставление гражданину, обвиненному в совершении преступления, права на рассмотрение его дела судом присяжных. Реальная передача правосудия в руки народа, возрождение суда присяжных - одна из центральных проблем всей судебной реформы.

Передача всех споров о праве на рассмотрение судебной власти. Предоставление гражданам неограниченного права обжаловать в суде решения и действия всех органов государственной власти, местного самоуправления и должностных лиц, от Президента, Парламента и Правительства до последнего чиновника.

Упразднение системы внесудебного разрешения гражданско-правовых споров государственными арбитражами и создание арбитражных судов в качестве одной из ветвей судебной власти.

Изъятие из компетенции чиновников-прокуроров возможности ограничения конституционных прав человека: неприкосновенности личности, жилища, тайны переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений. Введение допустимости арестов, обысков и прослушивания телефонных переговоров исключительно на основе судебных решений.

Возведение в конституционный принцип презумпции невиновности, означающей, что каждый обвиняемый считается невиновным, пока его вина не будет доказана в предусмотренном законом порядке и установлена приговором суда.

Закрепление на конституционном уровне правил, на основании которых устанавливается недопустимость использования в правосудии доказательств, полученных с нарушением закона.

Освобождение супругов и близких родственников от противоестественной обязанности свидетельствовать против своих близких.

Обеспечение каждому арестованному права пользоваться помощью адвоката с момента задержания или заключения под стражу.

Преобразование прокуратуры в орган уголовного преследования и процессуального руководства предварительным следствием и передача ее в систему исполнительной власти, как это сделано в странах устойчивой демократии.

Преобразование органов предварительного расследования и отделение их от оперативно-розыскных служб и органов дознания.

Таковы лишь основные черты Концепции судебной реформы. В ходе проведения самой судебной реформы удалось добиться серьезных успехов (и потерпеть ряд неудач) на ряде важнейших направлений. Остановимся на этом подробнее.

### **1.1. Изменение статуса судей**

В развитие «Концепции судебной реформы» 5 декабря 1991 г. были внесены поправки в Уголовный кодекс РСФСР, приняты законы «О введении судебного контроля за законностью и обоснованностью заключения лиц под стражу и продления сроков содержания под стражей» от 23 мая 1992 г. и «О статусе судей в Российской Федерации».

Закон «О статусе судей в РФ» провозгласил самостоятельность судебной власти, ее независимость от законодательной и исполнительной властей. Наделение судей пожизненными полномочиями, их несменяемость (смена суда или должности возможна только с согласия самого судьи), личная независимость (допросить, арестовать, обыскать судью стало возможным только с согласия соответствующего органа судейского самоуправления - съезда и совета судей, высшей квалификационной коллегии судей), неподотчетность судей никому и подчинение их только закону, ограниченный перечень оснований и сложный порядок лишения судей полномочий, запрещение судьям заниматься политикой, высокое денежное содержание и материально-бытовые гарантии - все это позволяло надеяться на выход судебной системы из глубокого кризиса, в котором она оказалась к 1992 г.

Созданные в соответствии с законом органы судейского самоуправления позволяли давать отпор не только поборникам «телефонного права», но и любому давлению на судей, участвовать в законотворческом процессе, повысить социальный престиж профессии. Казалось, что достигнут, определенный перелом, позволявший реализовать идеи *Концепции*. Однако многие судьи восприняли независимость суда, как полную безответственность и безнаказанность лично для себя. Последствия не замедлили сказаться. Волокита при рассмотрении дел в судах стала традиционной. Гражданские дела пылятся в судах годами, обвиняемые по уголовным делам находятся под стражей вне разумных сроков. Если срок содержания под стражей на время предварительного следствия, хотя и чрезмерно длительный, все же ограничен, то после окончания предварительного следствия арестованный может дожидаться суда сколь угодно долго. Этим объясняется, что лишь треть арестованных числится за следователями, а остальные - за судами.

Любую реформу можно задушить нехваткой денег. Выделяемых судам из федерального бюджета средств не хватает на освещение и отопление помещений, рассылку повесток с уведомлением о вручении, а порой - и на зарплату служащим. Суды выживают, получая подачки из местных бюджетов, что противоречит Конституции и влияет на позицию судов при рассмотрении исков к местным органам власти. Закон «О судебной системе в Российской Федерации»[[2]](#footnote-2) от 31 декабря 1996 года, объявил о переходе от остаточного принципа финансирования к нормативному: суды должны получать столько денег, сколько необходимо для работы, исходя из количества рассматриваемых ими дел. Однако это требование в бюджете, например на 2000 год не реализовано.

В этой связи, следует не только увеличить число судей (в России один судья приходится на 10-12 тыс. человек) и их помощников, но и упростить процедуру рассмотрения дел и вынесения решений, активнее практиковать заочные решения, использовать научно-технические достижения. Надо обеспечить суды помещениями. Многие районные суды ютятся в зданиях, которые нередко находятся в аварийном состоянии. Из-за того, что остро не хватает помещений, гражданские дела нередко слушаются в кабинете судьи, отчего теряется эффект правосудия, нарушается принцип гласности. Допрошенные судом и еще не допрошенные свидетели могут находиться вместе в коридоре и общаться, что недопустимо. Согласно Гражданскому процессуальному кодексу (ГПК) стороны вправе знакомиться с материалами, снимать копии, делать выписки. Но на практике в судах они далеко не всегда имеют такую возможность. Им просто негде этим заниматься (разве что в кабинете судьи, которому в таком случае придется приостановить работу по очередному делу).

Коренное улучшение материально-технического обеспечения судов требует бюджетных ассигнований. В обществе зреет понимание того, что, несмотря на бюджетный кризис, эти средства необходимо изыскать любой ценой, потому что без создания условий, которые соответствовали бы важности и значимости деятельности судей и судебного аппарата, не удастся добиться уважения к суду, квалифицированного осуществления правосудия, эффективности судопроизводства и реального исполнения судебных решений.

### **1.2. Изменение процессуальных полномочий судей**

Одной из целей судебной реформы было расширение полномочий судебной власти за счет наделения судов функциями, которые в России традиционно принадлежали прокуратуре. Речь идет о праве граждан обжаловать действия и решения государственных органов и чиновников. Российский закон "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" был принят 27 апреля 1993 г. В соответствии с ним, гражданин, чьи права нарушены, мог обращаться непосредственно в суд без предварительной подачи жалобы «по команде» вышестоящему должностному лицу. Количество подобных исков (об отказах в прописке, в разрешении на выезд за рубеж, в обеспечении различной информацией и т.п.) стабильно увеличивалось. Сразу же, в 1993 г., их было подано 8 тыс., или в 4 раза больше, чем двумя годами ранее, а количество удовлетворенных исков возросло с 67 до 75%.[[3]](#footnote-3)

Поправки в Уголовно-процессуальный кодекс, которые ввели судебный контроль над арестами[[4]](#footnote-4), были приняты после преодоления ожесточенного сопротивления прокуратуры и поддерживавших ее депутатов. В первоначальном виде законопроект развивал конституционные положения об установлении судебного порядка решения вопроса о заключении под стражу в качестве меры пресечения. Прокурор не может быть объективным при решении вопроса о лишении обвиняемого свободы уже потому, что является представителем обвинительной власти. Как показывает практика, обвиняемых до суда заключают под стражу не столько для того, чтобы изолировать от общества опасных преступников, сколько для давления на обвиняемого, попытки любым способом добиться от него признания вины.

Именно поэтому в развитых странах ордер на арест до судебного разбирательства выдает судья, а не прокурор. В России иначе, поэтому сторонникам судебной реформы удалось добиться лишь компромисса, в соответствии с которым прокурор продолжает давать санкцию на заключение под стражу и продлевать срок содержания под стражей, а обвиняемый (его адвокат или законные представители) вправе обжаловать эти решения судье, который должен проверить законность и обоснованность ареста (в Великобритании подобный закон был принят в XVII веке). При этом представители прокуратуры до последнего возражали против того, чтобы судья проверял также и обоснованность ареста. Они стремились свести дело к формальной проверке законности. Разработчики законопроекта с большим трудом убедили депутатов отклонить соответствующую поправку.

### **1.3. Суд присяжных**

Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О судоустройстве»»[[5]](#footnote-5), Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях возродили в России суд присяжных - важнейшую гарантию защиты прав граждан и самую демократическую форму судопроизводства. В процессе доработки закона был достигнут компромисс: рассмотрение дел присяжными вводилось лишь для областных (краевых) судов, к подсудности которых по первой инстанции относятся дела о наиболее тяжких преступлениях (убийство, изнасилование, хищения в особо крупных размерах, преступления против безопасности государства).

Возрождение суда присяжных стало главным событием в реформе судебной системы за 1992-1993 гг. Для начала суд присяжных ввели только в 9 регионах (Московской, Рязанской, Саратовской, Ивановской, Ульяновской и Ростовской областях, Ставропольском, Алтайском и Краснодарском краях), где предварительно была проведена большая подготовительная работа.

Предполагалось, что передача права вынесения приговора двенадцати независимым представителям народа приведет к появлению состязательности процесса, ослабит обвинительный уклон, столь характерный для советской неоинквизиционной судебной системы, и продемонстрирует общественности, что правосудие освободилось от политического влияния.

В соответствии с законом присяжным заседателем может стать любой достигший 25 лет, несудимый, дееспособный гражданин из перечисленных регионов России. Из списков кандидатов в присяжные заседатели исключаются по их заявлению сотрудники правоохранительных органов, судьи, военнослужащие, священнослужители, руководители органов государственной власти и их заместители, а также лица, не владеющие языком судопроизводства, люди старше 70 лет, инвалиды либо лица, имеющие физические или психические недостатки, мешающие им понять, что происходит в зале суда. Для всех остальных участие в процессах в качестве присяжного заседателя в течение 10 календарных дней в году - гражданская обязанность.

Списки потенциальных присяжных заседателей составляет областная (краевая) администрация. После довольно сложной процедуры отбора (на заключительном этапе обвинение и защита вправе без указания причин отвести четырех кандидатов, что требует от прокурора и адвоката знания основ психологии) формируется коллегия присяжных заседателей из двенадцати основных и двух запасных. Запасные присяжные на протяжении всего процесса участвуют в рассмотрении дела и готовы заменить основного присяжного, если тот по какой-то причине выбывает.

Собственно процессу предшествует важная стадия предварительного слушания дела без участия присяжных заседателей, в ходе, которой судья должен определить допустимость представленных прокурором доказательств и исключить из дела те, что получены с нарушением закона. Разница в этом смысле между судом присяжных и общим судом (с участием народных заседателей или судьей единолично) в том, что в последнем доказательства, подлежащие исключению из дела (судьи часто закрывают глаза на «малозначительные» нарушения закона), все равно доводятся до сведения судей и народных заседателей и психологически не могут не влиять на их сознание. А присяжные ничего не знают об исключенных доказательствах.

Присяжные (и никто кроме них) решают вопрос о виновности. Даже Кассационная палата Верховного Суда не вправе отменить вердикт присяжных, если он вынесен без нарушения уголовно-процессуального закона. Народных заседателей (в отличие от присяжных) закон наделил всеми правами судьи и обязал вместе с ним не только устанавливать факты, но и решать вопросы права, в которых они не ориентируются. Когда же народные заседатели, интуитивно чувствуя несправедливость, выражают несогласие с мнением судьи (что бывает крайне редко), у него наготове беспроигрышный способ: он предлагает им самим написать приговор, чего они сделать не в состоянии. Поэтому роль народных заседателей свелась к киванию головой в такт решению судьи.

Судью, который фактически единолично решает дело, можно подкупить, запугать. В суде присяжных это бессмысленно, поскольку исход дела зависит не от него, а от двенадцати народных представителей, каких именно, заранее неизвестно, поэтому воздействовать на них значительно сложнее. Если все же такая угроза существует, то закон «О судоустройстве» обязывает органы внутренних дел немедленно по заявлению присяжного заседателя или по собственной инициативе обеспечить безопасность присяжного и членов его семьи, сохранность принадлежащего ему имущества.

Немаловажно и то, что труд присяжных неплохо оплачивается: за время, проведенное в суде, они получают половину зарплаты судьи или свой средний заработок, если он выше, за счет средств федерального бюджета.

Первый судебный процесс с участием присяжных заседателей в постсоветской России состоялся в Саратове в декабре 1993 г. и был весьма показательным. Следствие обвиняло братьев Мартыновых в умышленном убийстве трех человек, совершенном из корыстных побуждений и с особой жестокостью, а также в разбойном нападении, за что уголовный закон предусматривает наказание до 15 лет лишения свободы или смертную казнь. Но судебное разбирательство выявило иную картину происшедшего: убийство произошло в ходе обоюдной драки, причем Мартыновы защищались от потерпевших, которые ранее были многократно судимы за хулиганство. Обвинения в разбойном нападении отпали вовсе. Единодушный вердикт присяжных - признать Мартыновых виновными в убийстве, совершенном при превышении пределов необходимой обороны. Судья назначил наказание: 1,5 года лишения свободы первому и 1 год - второму. Юристы, следившие за процессом, сошлись во мнении: если бы дело Мартыновых слушалось в "обычном" суде, выдвинутое следствием обвинение, скорее всего, получило бы подтверждение.[[6]](#footnote-6)

Результаты работы судов присяжных в 9 регионах России оказались обнадеживающими. Хотя процессы в среднем продолжались около 5 дней, что почти вдвое больше среднего срока разбирательства аналогичных дел в судах с участием народных заседателей, новые правила судопроизводства в значительной степени способствовали устранению обвинительного уклона и созданию действительно состязательного процесса. Очевидно, что Суд присяжных заставляет судей, прокуроров и адвокатов во многом пересмотреть свои взгляды на профессию. Прокурор больше не может рассчитывать на то, что судья - его сподвижник по борьбе с преступностью – «не заметит» погрешностей предварительного следствия (сколько изломанных человеческих судеб стоит за ними) и «вытащит дело» за прокурора. Адвокату не имеет смысла «договариваться» с прокурором или судьей, а необходимо проявлять профессиональное мастерство. И сам судья начинает понимать: слово «суд» происходит не от «осудить», а от «рассудить».

Осенью 1995 г. в Госдуму был внесен законопроект, который распространял суд присяжных еще на 12 субъектов Федерации. Но правительство дало отрицательное заключение, ссылаясь на нехватку денег в бюджете. За прошедшие с тех пор годы денег так и не нашлось. Вопреки желанию почти 20 субъектов Федерации ввести на своей территории суд присяжных география его применения не расширяется.

Сегодня надо признать, что сложилась парадоксальная ситуация: параллельно существуют две системы правосудия - неоинквизиционная, принятая в подавляющем большинстве судов общей юрисдикции, и состязательная, организованная для нескольких судов с участием присяжных заседателей. Тем не менее, состязательное судопроизводство, оказывая положительное влияние на обычный уголовный процесс (в частности, созданием прецедентов правового решения вопроса о допустимости доказательств), погоды не делает. Оно постепенно деградирует в чуждой среде, не становясь правилом, оставаясь исключением. Так, например и не реализованы нормы Конституции, обеспечивающие гражданам защиту от произвольных арестов, гарантирующие право обвиняемого предстать перед судом присяжных, провозглашающие принцип осуществления судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон.

### **1.4. Устройство судебной системы**

Согласно закону "О судебной системе Российской Федерации" в России действуют федеральные суды (Конституционный Суд, федеральные суды общей юрисдикции и федеральные арбитражные суды) и суды субъектов Федерации (конституционные или уставные суды и мировые судьи). Создание других судов, в том числе чрезвычайных, не допускается.

Конституционный Суд РФ существует самостоятельно, без связи с конституционными (уставными) судами, не образует подсистемы судов конституционной юрисдикции, не пересматривает решения иных судебных органов, т.е. самостоятельно и независимо осуществляет судебную власть, проверяет законность нормативных актов и соответствие их Конституции. Кроме того, законность некоторых нормативных актов проверяют конституционные (уставные) суды и суды общей юрисдикции.

Система федеральных судов общей юрисдикции включает три группы судов. Первая группа - Верховный Суд РФ, верховные суды республик, краевые, областные, суды автономной области, автономных округов, городов федерального значения, районные суды, осуществляющие правосудие по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным им. Вторая группа - военные суды, создаваемые по территориальному принципу, по месту дислокации войск и флотов, осуществляющие судебную власть в войсках и формированиях. Третья группа - специализированные суды, которые благодаря специализации судей способны быстрее и правильнее рассматривать определенные категории гражданских и административных дел. Для их создания предстоит разработать концепцию организации, деятельности, места в системе судов общей юрисдикции (подведомственность, система обжалования решений и т.д.) В свою очередь, это потребует внесения дополнений и изменений в соответствующее законодательство и изыскания источников финансирования.

Система арбитражных судов делится на три уровня: первый - Высший Арбитражный Суд, второй - федеральные арбитражные суды округов, третий - арбитражные суды республик, краев, областей, автономной области и автономных округов, городов федерального значения.

Функции арбитражного суда и его структура имеют много схожего с судами общей юрисдикции. Отличие в том, что последние, создаются в самых малых административно-территориальных подразделениях, чтобы быть ближе к населению. Но система арбитражных судов не предусматривает звена, максимально приближенного к населению (нет этого в законе «Об арбитражных судах в Российской Федерации»[[7]](#footnote-7) от 5 апреля 1995 г.).

Арбитражные суды, как и КС, слишком отдалены от населения. Порой единственный на область, край или республику арбитражный суд менее доступен, чем суды общей юрисдикции. С учетом российских расстояний, дороговизны проезда мало кто поедет в столицу для защиты своих прав в Конституционном Суде или в областной центр - в арбитражный суд для разрешения экономических споров. В результате право остается нарушенным или находятся незаконные пути.

То, что в России действуют различные виды судов, не означает создания единой судебной системы, поскольку отсутствует высший судебный орган, который обеспечивал бы единство судебной власти и правоприменения. В результате возникают многочисленные сложности с разграничением подведомственности дел, которые нередко отталкивают граждан от обращения в суд. Кроме того, виды судов не взаимосвязаны функционально (взаимодействуют только общетерриториальные и военные суды), дела рассматриваются лишь в пределах одного вида.

В перспективе было бы целесообразно объединить суды в Коллегию по хозяйственным спорам и в Коллегию по конституционно-правовым вопросам. Тем самым обеспечивалось бы единство судебной практики, судебная власть стала бы более целостной и устранялась бы почва для споров о подведомственности, а правосудие было бы ближе и доступнее населению. Арбитражные суды заняли бы положение хозяйственных коллегий областных и соответствующих им судов, передав часть подведомственных дел по подсудности в местные суды.

### **1.5. Мировые судьи**

Закон «О мировых судьях в Российской Федерации»[[8]](#footnote-8) от 17 декабря 1998 г. смягчил проблему федерализма в судебной системе. По закону мировой судья избирается на пять лет населением или назначается органом законодательной власти субъекта Федерации. Мировые судьи могут действовать в пределах судебных участков, которые создаются в соответствии с законами субъектов Федерации из расчета один участок на 15-30 тыс. жителей. Зарплата мирового судьи составляет 60% оклада председателя Верховного Суда, а в городах федерального значения - 64% и начисляется из федерального бюджета. А материально-техническое обеспечение (предоставление помещений, мебели и канцтоваров) возложено на органы юстиции или органы исполнительной власти соответствующего субъекта Федерации.

Мировым судьям закон дал статус судей общей юрисдикции, они входят в единую судебную систему России. Их постановления, распоряжения, требования, поручения и вызовы обязательны для всех юридических и физических лиц и органов власти. В компетенцию мировых судей входят дела, которые не требуют долгих разбирательств, но неизбежно зависают в перегруженных судах. Это дела о расторжении брака и разделе нажитого за время совместной жизни имущества, другие дела в сфере семейно-правовых отношений (за исключением дел об оспаривании отцовства и материнства, лишении родительских прав и усыновлении). А также дела, связанные с трудовыми отношениями (за исключением дел о восстановлении на работе), споры в отношении собственности по имущественным искам, если сумма иска не превышает 500 МРОТ, и дела об определении порядка пользования земельными участками, строениями и другой недвижимостью. Кроме того, мировой судья вправе рассматривать уголовные дела о преступлениях, за совершение которых предусмотрено наказание не более двух лет лишения свободы.

**2. Роль и место прокуратуры в укреплении правопорядка**

В соответствии со статьей 129 Конституции РФ и Федеральным за­коном «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. (в ред. от 17 ноября 1995г. с последующими изменениями и дополнениями)[[9]](#footnote-9) прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществля­ющих от имени Российской Федерации надзор за исполнением дей­ствующих на ее территории законов. Систему прокуратуры Россий­ской Федерации составляют:

а) Генеральная прокуратура РФ;

б) прокуратуры субъектов РФ, а также приравненные к ним воен­ные и другие специализированные прокуратуры;

в) прокуратуры городов и районов, другие территориальные, спе­циализированные прокуратуры.

В системе прокуратуры РФ действуют также научные и образова­тельные учреждения.[[10]](#footnote-10)

Декларируемая деятельность прокуратуры направлена на обеспечение верховен­ства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов обще­ства и государства. В этих целях прокуратура осуществляет надзор:

За исполнением законов федеральными министерствами и ве­домствами, представительными (законодательными) и исполнитель­ными органами субъектов РФ, органами местного самоуправления, органами Военного управления, органами контроля, их должностны­ми лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими право­вых актов;

- за соблюдением прав и свобод человека и гражданина;

- за исполнением законов органами, осуществляющими оператив­но-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

- за исполнением законов администрациями органов и учрежде­ний, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания заключенных под стражу.

Кроме того, прокуратура осуществляет уголовное преследование в соответствии с полномочиями, установленными уголовно-процессуальным законодательством РФ. В соответствии с законом органы прокуратуры проводят расследование по делам о преступлениях, отнесенных к их компетенции. Прокурор вправе принять к своему производству или поручить подчинен­ному ему прокурору или следователю расследование любого престу­пления. Осуществляя уголовное преследование в суде, прокурор выступает в качестве государственного обвинителя. Он излагает свою позицию по вопросам применения уголовного закона и назначения меры нака­зания в отношении подсудимого. Участвуя в рассмотрении дел судами, прокуроры в соответствии с процессуальным законодательством РФ опротестовывают противоре­чащие закону решения, приговоры, определения и постановления судов. Осуществляя надзор за исполнением законов, прокурор или его за­меститель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, который издал этот акт, либо обра­щается в суд.[[11]](#footnote-11)

Протест прокурора подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления. При исключитель­ных обстоятельствах прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста. О результатах рассмотрения протеста неза­медлительно сообщается прокурору в письменной форме.

Прокурор или его заместитель вправе вносить в соответствующие органы представление об устранении нарушений закона. Представление об устранении нарушений закона вносится в орган или должностному лицу, который уполномочен устранить допущенные нарушения, и подлежит безотлагательному рассмотрению.

В случае несоответствия постановлений Правительства РФ Кон­ституции РФ и законам РФ Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента Российской Федерации. Не обладая правом законодательной инициативы, прокуроры впра­ве вносить в законодательные органы и органы, которым принадлежит право законодательной инициативы, свои предложения об изменении, о дополнении, об отмене или принятии законов и иных нормативных правовых актов.

В соответствии с законодательством прокуратура РФ осуществляет также координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью. В этих целях прокурор вправе созывать ко­ординационные совещания, организовывать рабочие группы, истребо­вать статистическую и другую необходимую информацию.

Прокуроры и следователи, являясь представителями государствен­ной власти, находятся под особой защитой государства. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» закрепляет меры пра­вовой и социальной защиты прокуроров и следователей, Закон также устанавливает особый порядок привлечения прокуроров и следовате­лей к уголовной и административной ответственности. Так, возбуж­дение против них уголовного дела (за исключением случаев, когда прокурор или следователь застигнут при совершении преступления), производство расследования является исключительной компетенцией органов прокуратуры.

Надо сказать, что современные функции прокуратуры в значительной степени напоминают те, что были у нее во времена Петра I, когда «око государево» обеспечивало выполнение высочайших указов правительственными органами, их чиновниками и судами. Они имеют мало общего с функцией прокуратуры в странах с развитой демократией.

Если вернуться к истории, то одним из итогов судебной реформы 1864 г. стало полное освобождение прокуроров от административных функций и закрепление за ними функции государственного обвинения. Прокуратуру возглавлял министр юстиции (генерал-прокурор). В 1872 г. при кассационных департаментах Сената (высшего судебного присутствия) состояло 12 обер-прокуроров, при судебных палатах - 13 прокуроров и 50 их заместителей (товарищей), при окружных судах - 103 прокурора и 655 товарищей. Систему дополняли 1457 судебных следователей, которым прокуроры в соответствии с Уставом уголовного судопроизводства давали предложения о производстве предварительного следствия и наблюдали за ним. Прокуроры наблюдали за производством полицейских дознаний и руководили полицейскими чинами.

Концепция советской прокуратуры сложилась в 1922 г. Кроме поддержания государственного обвинения в судах прокуроры наделялись полномочиями по контролю над деятельностью органов местной власти (исключая партийные органы), их должностных лиц, организаций и предприятий (общий надзор), а впоследствии - и судов. Прокуратура также проводила предварительное следствие и одновременно осуществляла надзор за следственными органами.

В условиях социалистического хозяйствования общему надзору прокуратуры придавалось большое значение. Отсутствие материальной заинтересованности у производителей компенсировали постоянной угрозой прокурорского вмешательства. Прокуроров бросали на борьбу за сохранность социалистической собственности и соблюдение трудовой дисциплины, со сверхнормативными простоями железнодорожных вагонов, нерациональными перевозками грузов, нарушениями графиков движения поездов и т.п. Эффективность этих усилий, как правило, была ничтожной. В 80-е годы, например, прокуроры, боролись с безбилетным провозом пассажиров. Вместе с контролерами-ревизорами железных дорог они вылавливали «зайцев» в поездах, вносили сотни протестов и представлений «об устранении причин и условий, способствующих нарушениям социалистической законности», привлекали к дисциплинарной, материальной и даже уголовной ответственности проводников и бригадиров. Но все было тщетно. В условиях тотального дефицита спрос все равно рождал предложение. Проблема отпала сама собой с развитием рыночных отношений, когда билеты стали свободно продаваться в кассах.

Две другие составляющие общего надзора осуществляемого прокуратурой - контроль за законностью правовых актов и нарушениями прав и свобод граждан. Во всех правовых государствах юридическое или физическое лицо, права или интересы которого нарушены, обращается не к прокурору, а в суд. Разница принципиальная, поскольку суд принимает властное решение, а прокурор вправе лишь предложить устранить допущенное нарушение и в случае отказа обращается в суд. Кроме того, суд принимает решение гласно, в рамках судебной процедуры и мотивирует его, а прокурор может ограничиться отпиской (что часто и происходит). Популярный тезис о «наступательности прокурорского надзора» на практике означает, что прокурорские проверки проводятся в плановом порядке, без сигналов о нарушениях закона. Возможность неограниченно проверять предприятия и организации, министерства и ведомства дает прокурорам ощутимую власть, от которой никто добровольно не откажется, и почти полное отсутствие ответственности.

Концепция судебной реформы предложила запретить прокурорские проверки без сигналов о правонарушениях и за рамками вопросов, затронутых в жалобе, заявлении или сообщении, кроме случаев, когда требуется защита несовершеннолетних, престарелых, недееспособных или тех, кто находится в материальной либо служебной зависимости, а также в некоторых особо указанных ситуациях защиты неперсонифицированного общественного интереса (правильный ход выборов, референдума и т.п.). Основаниями к вмешательству прокурора признаны, *во-первых*, предположение о преступном характере нарушения; *во-вторых*, невозможность обычных способов обжалования, в том числе из-за неподведомственности спора суду или зависимости лица от правонарушителя; *в-третьих*, особая общественная значимость вопроса.

Разработанный на основе этой Концепции проект закона «О прокуратуре Российской Федерации» был внесен в Верховный Совет в январе 1992 г. (основная его идея - сосредоточить усилия прокуратуры на уголовном преследовании). Но депутаты предпочли альтернативный проект, подготовленный самой прокуратурой. В результате закон «О прокуратуре Российской Федерации»[[12]](#footnote-12) от 17 января 1992 г. реконструировал советскую прокуратуру, сохранил ее власть и упрочил социальные и материальные блага для ее сотрудников, правда, несколько сузив ее надзор за судебной деятельностью. В частности, данный закон даже не упоминает о Декларации прав человека и гражданина, в нем отсутствуют разделы о защите прав граждан или о праве на опротестование незаконных действий и решений работников прокуратуры. После принятия в декабре 1993 г. Конституции РФ вопрос о роли и месте прокуратуры в системе органов государственной власти вновь оказался открытым, поскольку в Конституции говорится, что полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры определяются федеральным законом.

Осенью 1995 г. два проекта такого закона были представлены Государственной Думе (один подготовлен прокуратурой, другой - депутатами на основе «Концепции судебной реформы»). Парламентарии, тем не менее, предпочли советскую концепцию организации прокуратуры той, что принята в развитых странах.

Закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О прокуратуре Российской Федерации»» от 18 октября 1995 г. провозгласил, что органы прокуратуры осуществляют полномочия независимо от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений. Таким образом, он как бы установил самостоятельную, независимую ветвь государственной власти, что противоречит Конституции, где сказано, что государственная власть в России разделяется на законодательную, исполнительную и судебную. О прокурорской власти там не упоминается. Да и как прокуратура, призванная обеспечивать законность, может действовать независимо от Президента РФ - гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина, а прокурор - независимо от суда, решения которого обязательны для исполнения всеми, и в первую очередь прокурором? Изъяны концептуальной модели, которая не дает ответы на эти, далеко не теоретические, вопросы очевидны.[[13]](#footnote-13)

Характерно, что в законе среди функций прокуратуры на первом месте стоит надзор за исполнением законов федеральными министерствами и ведомствами, представительными (законодательными) и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также за соответствием законам издаваемых ими правовых актов (вновь пресловутый общий надзор). На последнем месте - уголовное преследование (функция, ради которой существует прокуратура во всем мире и которую никто, кроме нее, выполнить не в состоянии; в этом, а не в многофункциональности заключается уникальность прокуратуры). Однако при этом прокуратура координирует работу правоохранительных органов по борьбе с преступностью, для которых она является главной.

Теоретическая модель предопределила практическую деятельность прокуратуры. По-прежнему ее основные усилия сосредоточены на общем надзоре, бессмысленность которого в рыночной экономике очевидна.

Если в органах прокуратуры СССР работали 34 тыс. сотрудников, то в прокуратуре России, население которой вдвое меньше, - около 50 тыс. Эта армия проводит бесчисленное количество проверок, вносит огромное количество актов прокурорского реагирования (протесты, представления, постановления), эффективность которых невелика.[[14]](#footnote-14) При этом главная функция прокуратуры (уголовное преследование) не обеспечена кадрами и материальными ресурсами.

Хотя в Конституции сказано, что судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон, прокуроры по-прежнему поддерживают государственное обвинение в судах менее чем по половине рассматриваемых уголовных дел. Нагрузка на следователей превышает разумные нормы, а качество предварительного следствия и прокурорского надзора за ним не выдерживает критики. У прокуратуры не нашлось достойного ответа на качественные и количественные изменения в преступности, происшедшие в 90-е годы.

**Заключение**

Законодательство, как известно, может либо соответствовать, либо не соответствовать общественно-политическим условиям и даже опережать их, пытаясь утвердить цели, для достижения которых нет ни материальных, ни социальных предпосылок. Но самое совершенное право способно превратиться в ничего не значащие декларации о намерениях, если нет эффективной системы, обеспечивающей его реализацию. Поэтому право не просто собрание норм и правил, установленных законодателем, но и механизм, посредством которого исполнительная власть претворяет в жизнь эти нормы под контролем суда и в соответствии с его предписаниями. Следовательно, демократическое общество заинтересовано в такой судебной власти, где судьи исполняют требования закона беспристрастно, в четко установленных рамках процедуры, соблюдая разумные сроки рассмотрения.

Главная цель судебной власти — содействовать гражданам, их объединениям, включая экономические образования, государственным и общественным институтам в реализации законных прав. Судебная реформа была призвана внести такие изменения в судебно-правовую систему страны, чтобы обеспечить свободный доступ к правосудию, предоставить достаточную возможность субъектам правоотношений защищать легальным способом свои права и законные интересы.

В ходе проведения судебной реформы удалось добиться серьезных успехов на ряде важнейших направлений. Компетенция судебной власти в настоящее время в основном отвечает требованиям правового государства. Решены многие вопросы независимости судей. Обеспечена система гарантии самостоятельности судов; сформированы органы судейского сообщества — съезды и Советы судей, квалификационные коллегии судей; законодательно закреплена структура федеральных судов; учрежден Судебный департамент при Верховном Суде РФ; нормативно урегулирован вопрос материального обеспечения деятельности органов судебной власти, а также оформлена система материальных и социальных гарантий для судей. Вместе с тем представляется, что для дальнейшего развития судебной реформы необходимо сделать ряд серьезных шагов.

Сегодня на первый план выдвигаются три очередные проблемы, без решения которых невозможно говорить о дальнейшем продвижении судебной реформы.[[15]](#footnote-15)

Первая — финансирование деятельности органов правосудия. Тяжелый финансовый кризис судебной системы, когда в судах из-за отсутствия средств отключаются телефоны и энергоснабжение, а рассмотрение гражданских и уголовных дел систематически срывается из-за невозможности своевременно выслать повестки и оплатить расходы свидетелей по проезду, не позволяет говорить о существовании полноценной судебной власти.

Вторая проблема — реализация закрепленного в ст. 123 Конституции РФ принципа осуществления правосудия на основе состязательности и равноправия сторон. В основе состязательности лежит диспозитивность, т.е. установление пределов исследования не судом, а сторонами, выдвигающими требования и определяющими круг доказательств, обосновывающих такие требования. В настоящее время прокуратура поддерживает в судах обвинение примерно по 40% дел, направленных в суд с обвинительным заключением. По остальным судья вынужден брать на себя роль обвинителя в процессе исследования доказательств. В качестве предварительного условия для введения принципа состязательности требуется, чтобы прокурор и защитник участвовали в рассмотрении каждого дела, направленного в суд с обвинительным заключением. Вопрос о реформе органов прокуратуры в свете требований судебной реформы — тема отдельного исследования, но вполне очевидно, что даже в рамках нынешнего законодательства прокуратура, имеющая в своем составе около 50 тыс. прокуроров и их помощников, без проблем может обеспечить поддержание обвинения по всем уголовным делам, которые рассматривают 11 тыс. судей в судах первой инстанции.

Состязательность требует равноправия обвинения и защиты. Но сегодня мы не можем говорить о их полном равноправии, поскольку полномочия прокурора — особенно в судах второй инстанции — значительно шире, чем полномочия защитника.

Наконец, третья проблема, которая приобретает все большую остроту по мере обновления корпуса судей, — судебная этика. Наряду с большинством добросовестных работников в судейских рядах оказалось немало тех, кто не понял, что независимость, неприкосновенность и несменяемость даны судье только для того, чтобы создать условия для честного и самоотверженного исполнения служебного долга. Нередки факты безразличного отношения к судьбам людей, волокита при рассмотрении дел, нарушения норм поведения судьи в обществе, проявления недисциплинированности и использования служебного положения в личных целях.

Что еще предстоит сделать на новом этапе судебной реформы? Предстоит решение целого ряда вопросов, без чего нельзя говорить о ее завершенности. Некоторые из них связаны с внесением изменений в Конституцию РФ. Так, следовало бы закрепить в основном законе страны систему федеральных судов, что, бесспорно, повысит их стабильность (ст. 128 Конституции РФ только упоминает о возможности существования «иных федеральных судов»); дать более развернутое определение несменяемости судей (на практике несменяемость понимается по-разному применительно к судьям Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, судов субъектов Федерации); конкретизировать ч. 5 ст. 32 Конституции РФ дополнением о двух формах участия граждан Российской Федерации в отправлении правосудия: в качестве либо народных заседателей, либо присяжных (суд присяжных упоминается в трех статьях Конституции РФ, в то же время ничего не говорится о суде народных заседателей).

По завершении формирования судов мировых судей представляется целесообразным введение в субъектах Федерации судов второй инстанции для дел, рассмотренных мировыми судьями, для чего потребуется внесение соответствующих изменений в Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации».

Наконец, в Конституции желательно четко обозначить место прокуратуры в системе государственных органов, ее основные полномочия. Прокуратура не должна выполнять функции надзора, она должна осуществлять от имени государства уголовное преследование, а также защищать его публичные интересы путем обращения в независимый суд.

В новом УПК РФ должны быть закреплены полномочия судов в отношении заключения под стражу, контроля за соблюдением следователями и прокурорами прав человека и гражданина (гл. 2 Конституции РФ) в ходе производства предварительного следствия.

**Список использованной литературы**

1. Конституция Российской Федерации. М.: Юрид.лит.1993.
2. Закон Российской Федерации «О мировых судьях Российской Федерации» от 17 декабря 1998 года // СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270
3. Закон Российской Федерации «О судебной системе РФ» от 31 декабря 1996 года // СЗ РФ, 1997, № 1, ст. 2420
4. Закон Российской Федерации «Об арбитражных судах в Российской Федерации» от 28 апреля 1995 года // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589
5. Закон Российской Федерации «О прокуратуре РФ» от 17 ноября 1995 года // СЗ РФ, 1995, № 47, ст. 3126
6. Закон Российской Федерации «О Конституционном суде РФ» от 21 июня 1994 года // СЗ РФ, 25.07.94, №13, ст. 1447
7. Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992г. // ВВС. 1992. №30. Ст. 1792; 1993. № 17. Ст. 606; СЗ РФ. 1995. № 26. Ст.2399
8. Закон РСФСР «О судоустройстве» // ВВС. 1991. № 28. Ст. 976; № 33. Ст. 1313
9. Безлепкин Б. Т. Судебная система, правоохранительные органы и адвокатура России. - М.: Юристъ, 2001.
10. Основы государства и права / Под. ред. академика О.Е. Кутафина. - М.: Юристъ, 2001.
11. Правоохранительные органы / курс лекций. - М.: «Изд-во ПРИОР», 2001.
12. Радченко В. И. Судебную власть — в центр правовой реформы. - М., 1999.
13. Социально экономические проблемы России. Справочник. - М.: Фипер, 1999.

1. СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 1999. № 7. Ст. 878 [↑](#footnote-ref-1)
2. СЗ РФ. 1997. №1. Ст.1 [↑](#footnote-ref-2)
3. Социально экономические проблемы России. Справочник. М., 1999. С.31. [↑](#footnote-ref-3)
4. См.: Закон РФ «О введении судебного контроля за законностью и обоснованностью заключения лиц под стражу и продления сроков содержания под стражей» от 23 мая 1992 г. [↑](#footnote-ref-4)
5. ВВС. 1991. № 28. Ст. 976; 1993. № 33. Ст.1313 [↑](#footnote-ref-5)
6. Социально экономические проблемы России. Справочник. М., 1999. С.34. [↑](#footnote-ref-6)
7. СЗ РФ. 1995. № 18. Ст. 1589 [↑](#footnote-ref-7)
8. СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6270 [↑](#footnote-ref-8)
9. СЗ РФ. 1995. №47. Ст. 4472; 1999. №7. Ст. 878. [↑](#footnote-ref-9)
10. Основы государства и права / Под. ред. академика О.Е. Кутафина. - М.: Юристъ, 2001. С. 201. [↑](#footnote-ref-10)
11. Основы государства и права / Под. ред. академика О.Е. Кутафина. - М.: Юристъ, 2001. С. 202. [↑](#footnote-ref-11)
12. СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472; 1999. № 7. Ст. 878. [↑](#footnote-ref-12)
13. В странах с развитыми правовыми системами существуют два варианта построения прокуратуры. В США, Великобритании и Германии прокуратура входит в систему исполнительной власти и подотчетна ее главе (соответственно президенту, премьер-министру, канцлеру). Во Франция и Италии прокуратура является частью судебной системы. Но нигде прокуратура не существует вне системы государственной власти и никому не подотчетна. [↑](#footnote-ref-13)
14. Социально экономические проблемы России. Справочник. М., 1999. С.41. [↑](#footnote-ref-14)
15. Об этом подробнее: В. Радченко. Судебную власть — в центр правовой реформы. М., 1999. С.11. (*В.Радченко, первый заместитель Председателя Верховного Суда РФ, кандидат юридических наук)* [↑](#footnote-ref-15)