

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

К 150-летию судебной реформы в России:
законодательная политика по совершенствованию
судебной системы – история и современность

Материалы научно-практической конференции

Санкт-Петербург
25–26 сентября 2014 года

Издание Государственной Думы
Москва • 2015

УДК 347.9
ББК 67
К11

Под общей редакцией
первого заместителя Руководителя Аппарата Государственной Думы
М. Ю. Копейкина

Составители:

М. В. Деменков, начальник Правового управления
Аппарата Государственной Думы,
Г. А. Мартьянов, заместитель начальника Правового управления
Аппарата Государственной Думы,
И. Г. Веселов, главный советник Правового управления
Аппарата Государственной Думы

К11 **К 150-летию** судебной реформы в России: законодательная политика по совершенствованию судебной системы – история и современность: Материалы научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 25–26 сентября 2014 года. – М.: Издание Государственной Думы, 2015. – 264 с.

УДК 347.9
ББК 67

© Аппарат Государственной Думы, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
Стенограмма пленарного заседания научно-практической конференции	8
Стенограмма заседания секции № 1 "Судебная власть в России: прошлое, настоящее и будущее"	59
Тексты произнесённых выступлений	102
Предложения по итогам работы секции № 1	113
Стенограмма заседания секции № 2 "Законодательство об интеллектуальной собственности: современное состояние и перспективы развития"	115
Предложения по итогам работы секции № 2	158
Стенограмма заседания Комиссии Российского исторического общества по истории государства и права	160
Стенограмма семинара руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему "К 150-летию судебной и земской реформ в России: законодательная политика по реформированию судебной системы и развитию местного самоуправления в Российской Федерации"	178



ВВЕДЕНИЕ

Настоящее издание содержит материалы научно-практической конференции на тему "К 150-летию судебной реформы в России: законодательная политика по совершенствованию судебной системы — история и современность", прошедшей 25–26 сентября 2014 года в городе Санкт-Петербурге.

В конференции приняли участие представители палат Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их аппаратов, а также представители органов местного самоуправления, научных, общественных и экспертных организаций.

Пленарное заседание конференции, которое состоялось 26 сентября 2014 года в Президентской библиотеке имени Б. Н. Ельцина, открыл Председатель Государственной Думы С. Е. Нарышкин, отметивший в своём выступлении, что "из всех великих реформ XIX века судебная реформа получила самые высокие оценки как от современников, так и от будущих историков, это касается и борьбы с коррупцией, и повышения профессионализма, и влияния на последовавшие за ней экономические преобразования. Реформа стала одним из ключевых событий на пути к правовому государству, её фундаментальные основы актуальны и сегодня, ведь именно тогда судебная власть была отделена от административной, появились открытые судопроизводство и состязательный процесс, был создан суд присяжных".

На пленарном заседании конференции выступили также Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин, Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка, первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации П. П. Серков, полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации и Верховном Суде Российской Федерации М. Ю. Барцевский, председатель Следственного комитета Российской Федерации А. И. Бастрыкин, руководитель фракции "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ" в Государственной Думе С. М. Миронов, председатель Комитета Со-

вета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству А. А. Клишас, член Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Ю. П. Синельников, председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В. Н. Плигин, директор Института государства и права Российской академии наук академик Российской академии наук А. Г. Лисицын-Светланов, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации А. В. Габов, проректор Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, председатель правления Российского исторического общества С. М. Шахрай, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М. В. Кротов.

После окончания пленарного заседания конференции состоялись заседания двух её секций.

Модераторами секции № 1 "Судебная власть в России: прошлое, настоящее и будущее" выступили председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В. Н. Плигин и заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации Т. А. Петрова. На заседании обсуждались актуальные вопросы совершенствования законодательства о судебной системе, оптимизации судопроизводства, повышения качества правосудия, обеспечения доступа граждан к правосудию и повышения доверия граждан к судам в контексте проводимой судебной реформы в Российской Федерации.

Модераторами секции № 2 "Законодательство об интеллектуальной собственности: современное состояние и перспективы развития" выступили заместитель Председателя Государственной Думы С. В. Железняк и член Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству С. Ю. Фабричный. На заседании обсуждались актуальные вопросы совершенствования законодательства об интеллектуальной собственности и механизмы его применения на практике, в том числе вопросы защиты интеллектуальных прав в контексте формирования цивилизованного рынка и вопросы судебной защиты в сфере интеллектуальной собственности в контексте проводимых реформ в Российской Федерации.

По результатам работы двух секций участники выработали итоговые предложения.

В рамках работы конференции состоялось заседание комиссии Российского исторического общества по истории государства и права, темой которого стало 150-летие судебной реформы в России.

Проведению пленарного заседания конференции и работе её секций предшествовало проведение семинара руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на тему "К 150-летию судебной и земской реформ в России: законодательная политика по реформированию судебной системы и развитию местного самоуправления в Российской Федерации", который состоялся 25 сентября 2014 года в Законодательном собрании Ленинградской области. Ведущими семинара выступили заместитель Председателя Государственной Думы С. В. Железняк и председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В. Н. Плигин. С приветственным словом к участникам семинара обратился председатель Законодательного собрания Ленинградской области С. М. Бебенин.

Перед участниками семинара выступили депутаты Государственной Думы, председатели профильных комиссий Законодательного собрания Ленинградской области, представители судебных органов, органов прокуратуры и органов местного самоуправления, а также учёные-правоведы по вопросам развития законодательства о судебной системе и о местном самоуправлении.

В настоящее издание включены стенограммы пленарного заседания конференции, заседаний её секций, заседания комиссии Российского исторического общества по истории государства и права, семинара руководителей правовых служб законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также предложения, принятые участниками секций конференции по итогам их работы.

СТЕНОГРАММА **пленарного заседания научно-практической конференции**

*Конференц-зал Президентской библиотеки имени Б. Н. Ельцина.
26 сентября 2014 года. 12 часов*

*Председательствует Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации
С. Е. Нарышкин*

Председательствующий. Уважаемые участники и гости конференции, уважаемые коллеги! Наша традиционная осенняя конференция посвящена одному из самых знаковых юбилеев — 150-летию судебной реформы Александра II. Здесь, в Санкт-Петербурге, в столице Российской Империи, ещё в середине XIX века началась подготовка к реформе и её воплощение в жизнь. В наши дни Санкт-Петербург возвращает себе особую роль в развитии судебной системы, что по праву можно считать и возрождением традиций. Хотел бы поблагодарить и Конституционный Суд, и руководство Президентской библиотеки имени Бориса Николаевича Ельцина за содействие в проведении конференции. Само соединение их усилий вновь напоминает о тесной связи между наукой и юридической практикой.

Юбилей реформы совпал с новым этапом в развитии судебных институтов в России: именно в юбилейном, 2014 году вступил в силу закон о поправке к Конституции России о судах и прокуратуре и началась его реализация. В этом же году после воссоединения с Россией началась интеграция Крыма в российское правовое пространство. Эти и другие задачи остаются на повестке дня, и у нас есть возможность обсудить их всесторонне. Я лишь хотел бы отметить, что среди вопросов распорядка работы в весеннюю парламентскую сессию уже есть законопроекты, которые регулируют и объём нагрузки на судей, и порядок исчисления стажа, и вопросы компетенции, и многие другие.

Актуальным является и повышение качества всего правотворческого процесса, что мы подчеркнули в первом отчёте о состоянии российского законодательства, который был подготовлен и представлен нами к 20-летию Конституции России в прошлом году. Работа над но-

вым, вторым отчётом о состоянии законодательства идёт, и тем важнее обратиться к историческому опыту преобразований. Из всех великих реформ XIX века судебная реформа получила самые высокие оценки как от современников, так и от будущих историков, это касается и борьбы с коррупцией, и повышения профессионализма, и влияния на последовавшие за ней экономические преобразования.

Реформа стала одним из ключевых событий на пути к правовому государству, её фундаментальные основы актуальны и сегодня, ведь именно тогда судебная власть была отделена от административной, появились открытое судопроизводство и состязательный процесс, был создан суд присяжных. О главных целях преобразования лучше всего сказано в указе Александра II, я процитирую: "...утвердить в России суд скорый, правый, милостивый и равный для всех подданных наших, возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и вообще утвердить в народе нашем то уважение к закону, без которого невозможно общественное благосостояние". Эти слова заслуживают нашей памяти.

Без реформы 1864 года просто была бы невозможна юридическая профессия в том виде, в котором она существует сегодня, и не случайно День юриста в России отмечается 3 декабря: в этот день (по старому стилю — 20 ноября) в 1864 году были утверждены Судебные уставы.

Хочу добавить несколько слов о самой эпохе, на которую пришлись преобразования. Экономические и политические вызовы потребовали новых государственных подходов и новых принципов регулирования правоотношений. Не только в России, но и во всём мире росло внимание к законотворчеству и юридической технике, не случайно тогда же были заложены и некоторые основы будущего международного права. И хотя идеализировать то время не стоит, разногласия были острыми, но всё же это была попытка построить мир без рабства, без крепостничества и, насколько это было возможно, без наиболее бесчеловечных способов ведения войны, то есть попытка построить мир на основе права.

К сожалению, в наши дни мы видим иную картину, когда даже некоторые международные структуры, международные организации расписались в нежелании оценить острейший внутриукраинский конфликт с юридической точки зрения, в неготовности осудить ни вооружённый государственный переворот, ни убийство мирных жителей, — беспристрастный анализ ситуации многим на Западе просто невыгоден. Нельзя умалчивать и о других ангажированных решениях, в том числе, к сожалению, и судебных.

Тем актуальнее призыв Председателя Конституционного Суда Российской Федерации Валерия Дмитриевича Зорькина к российским и зарубежным коллегам (я процитирую) "договориться о формировании научно обоснованной, свободной от идеологических пристрастий и политических ярлыков международно-правовой повестки дня". Я надеюсь, что этого вопроса и своей инициативы созвать всемирное совещание по международному праву Валерий Дмитриевич коснётся и в сегодняшнем выступлении.

Уважаемые коллеги, последние события в мире, конечно, способны отвлечь внимание от юбилейных дат, но убеждён, что усвоение исторических уроков поможет решению и современных проблем, тем более что сама историческая память является основой, и надёжной основой, национального самосознания.

Отдавая дань уважения нашим предшественникам и их великим свершениям, мы опираемся на опыт прошлого и обозначаем перспективы развития будущего.

Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

Слово предоставляю Александру Павловичу Вершинину, генеральному директору Президентской библиотеки имени Бориса Николаевича Ельцина.

Пожалуйста, Александр Павлович.

Вершинин А. П. Спасибо, уважаемый Сергей Евгеньевич.

Уважаемый президиум, уважаемые коллеги! В своём приветственном слове также хотел бы поблагодарить всех организаторов за оказанную честь — проведение у нас столь представительной юбилейной конференции.

На основе современных информационных технологий мы обязаны сохранять и делать доступными важнейшие документы по истории, теории, практике российской государственности. В электронных фондах, конечно, уже можно найти и многочисленные копии первоисточников судебной реформы XIX века, а биография самого известного обер-прокурора Святейшего Синода Константина Петровича Победоносцева, здесь работавшего, является путеводителем по лабиринтам споров реформаторов и контрреформаторов, либералов и консерваторов.

В Президентской библиотеке собрано, конечно, немало и современных материалов, в том числе видеосвидетельств публичного и компетентного обсуждения состояния судебной деятельности — от практики мировых и третейских судов до концепции мониторинга правоприменения и новой архитектуры Верховного Суда.

На конференции будут рассматриваться исторические и новейшие идеи в области судоустройства и судопроизводства, вопросы интеллектуальной собственности. Рассчитываем, что они станут не только предметом бессрочного архивного и библиотечного хранения, но и послужат развитию права на информацию, развитию правосудия, укреплению судебной власти.

Позвольте пожелать творческих успехов всем участникам юбилейного форума! (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Спасибо, Александр Павлович.

Приглашаю к микрофону Валерия Дмитриевича Зорькина, Председателя Конституционного Суда Российской Федерации.

Валерий Дмитриевич, пожалуйста.

Зорькин В. Д. Уважаемый Сергей Евгеньевич, уважаемые отцы-законодатели! Я надеюсь, что и матери-законодатели не обидятся на меня, потому что русский язык — это всё ещё не амстердамский язык, так что я имею в виду всех законодателей. (*Оживление в зале.*)

Примечательно то, что мы собрались, чтобы отметить уникальное событие в жизни России, которое оставило глубокий след в нашей истории. В этом году мы отмечаем 150-летие реформы Александра II Освободителя, и я хочу напомнить (наверное, вы знаете), что 20 лет прошло с тех пор, как в России был подписан Договор об общественном согласии. Я думаю, что эти два события очень сильно между собой перекликаются, потому что ни одна реформа невозможна без консолидации нации: если нация разобщена, если в обществе произошёл раскол и его не удаётся погасить какими-либо средствами, — причём чем больше выражен раскол, тем средств должно быть больше, — то, конечно, никакая реформа не может состояться. И сегодня в этом зале, я думаю, мы собрались для того, чтобы вспомнить об этой реформе, о её величии и о её, к сожалению, поражении.

На двух континентах почти в одно время — можно сказать, нынешнее в широком смысле — Василий Осипович Ключевский в России и Джордж Сантаяна в Америке сказали примерно одно и то же: народ, который не помнит своей истории, обречён повторять её заново. И когда мы говорим о реформе, о её величии, то, конечно, мы помним прежде всего тексты. Если взять тексты, то сейчас можно спокойно говорить, что мы живём по этим текстам (ну, с некоторым, может быть, преувеличением). Но даже сказать это в то время и тем более объявить императорской волей — это было, как говорят некоторые исследователи, в определённом смысле политической революцией, в особенности если рассматривать в целом систему всех других реформ: крестьянскую, земскую, военную, образовательную и так далее.

Я напомним, что всё это происходило после того, как Россия потерпела сокрушительное поражение в Крымской войне. Вот это поражение в Крыму заставило элиту очухаться, все слои элиты — и представители господствующей аристократии, и представители либерального крыла, и земства, и так далее — одновременно обратились к Александру II с призывом: дальше так нельзя! Что касается непосредственно суда, то накануне Крымской войны всю Россию облетело стихотворение известного поэта Алексея Хомякова, в котором образно было отражено состояние не только суда, но в целом ситуация в России. Сказал поэт так: "В судах черна неправдой чёрной/И игом рабства клеймена;/Безбожной лести, лжи тлетворной,/И лени мёртвой и позорной,/И всякой мерзости полна!" То есть правящее сословие осознало, что дальше так жить нельзя. Михаил Погодин обратился к государю с запиской: "Дальше медлить нельзя. Надо браться за всё и вдруг — за фабрики и заводы, за университеты и школы, за офицерство и вооружение и так далее, и так далее". Я не дословно цитирую, я смысл передаю, но то же самое говорили и другие представители элиты.

И быстро, по нынешним временам можно даже сказать моментально, был намечен системный план реформ, именно системный. Почему? Потому что практика показала — до этого Наполеон проводил модернизацию, а то, что затеял Александр Освободитель, было именно модернизацией, — что модернизация не могла коснуться только суда, практика показала, что это невозможно. Поэтому то, что была сделана такая попытка, нужно оценить по достоинству.

Но мы также обращаемся к этому опыту и для того, чтобы понять и трагическую ноту, не только драму, вообще говоря, ведь оказалось, что и эта реформа, и другие реформы забуксовали, и в конечном счёте уже в 70-х годах заговорили о крахе этих реформ. Мне кажется, что есть несколько составляющих в этом системном, так сказать, подходе к реформам, которые говорят о причинах этого поражения. Ну, это по-разному объясняют, как вы знаете, разные исследователи: действиями власти, состоянием культурной среды, действиями правящего сословия и много чем ещё, вообще говоря. Но в этом зале я специально хотел бы подчеркнуть следующее. Когда идёт обсуждение судебной реформы, можно предлагать, например, сделать не две, а три ступени или, наоборот, не три, а две и так далее, предлагать выбирать председателя или не выбирать, нарезать территориальные округа таким образом или по-другому, взаимодействовать со Страсбургским или каким-то ещё судом так или не так — всё это очень важно, важно всё, вплоть до того, есть ли писчая бумага или, по нынешним време-

нам, электронная техника в суде. Но мне кажется, когда мы говорим об этих проблемах, не менее важно, на какой правовой базе работает суд, какую правовую базу он обслуживает и в какой культурной и вообще социально-политической среде он, так сказать, живёт. Следовательно, когда мы говорим, например, что суд коррумпирован или не коррумпирован, суду доверяют или не доверяют, то это не означает, что пришёл какой-то космический пришелец, вообще говоря, который не ведаёт нашей действительности, а мы не ведаем, что он такое, мы прекрасно понимаем, что все мы суть дети общества, со всеми нашими недостатками, проблемами и так далее.

Вот то же самое было блестяще показано на примере судебной реформы — её половинчатость. Обычно обращают внимание на прекрасные тексты. Однако в 1864 году, 4 ноября, император их утвердил, а уже в 1866 году было издано положение, по которому, если кратко говорить, судьи подчинялись губернаторам. Для меня даже неважно, вообще говоря, подчинялись они по положению или не по положению, но самое главное, что они оказались подчинёнными. Может суд быть независимым в таких условиях? Подчинили судей, вполне возможно, с благими целями: то ли коррупция началась, то ли, так сказать, опасность внешняя подействовала, социальная ситуация — неважно это, но важно, что произошёл сбой и, следовательно, риск, который потом возникал из-за отступления от этой реформы, брала, конечно, на себя вот эта реформаторская группировка. Когда говорят, что народ не был готов, — это, я считаю, просто кощунство: нет ни одного народа, который был бы готов к столь ошеломительным, вообще говоря, начинаниям и ошеломительным реформам.

Реформаторы сначала долго терпели, долго ждали, начиная от Александра I, ведь записки Сперанским подавались, с тем что нужно крепостное право отменять, нужно суды модернизировать, нужно современные кодексы вслед за Наполеоном вводить и увенчать это конституционной, скажем, монархией. Всё это копилось под крышкой этого котла, а потом, когда это всё стало проявляться, сказали: ах, опасно! — и начали отбирать. Так со всеми реформами происходило, и это существенно сказалось на их судьбе определёнными результатами.

Вот в таких условиях реформировался суд — он ведь реформировался в условиях крестьянской реформы, земской и так далее. Народ идёт в суд, народ судится по определённым правилам, народ отстаивает свои права по определённым правилам. Но что в итоге произошло? Помните, Сергей Евгеньевич процитировал фактически ключевую фразу императора Александра насчёт суда скорого, правого, милости-

вого и так далее? Самое главное, ключевое слово здесь — "равный", последнее слово в изречении императора. Но где равный суд, если высшее сословие, вообще чиновничье сословие, даже рядовые полицейские, были изъяты из-под действия судебной власти?

А если нет равного суда, о какой модернизации может идти речь? Наполеон, пусть робко, ещё не в политической сфере, но через свой кодекс сделал это, а Россия решила пойти вот таким своеобразным путём. Ну раз этого нет, то возникает вопрос — а что есть? А есть половинчатость крестьянского освобождения: волю дали, общину оставили в каком-то виде — помещики недовольны, крестьяне недовольны.

В результате что получилось? Император — очень популярный человек, в условиях реформы безумный рейтинг, если говорить современным языком, вся энергия ожиданий обратилась к нему. Но весь ресурс моментально был съеден, потому что все слои оказались в роптании и недовольстве: высшее сословие требовало назад всё вернуть, опасаясь революции; либералы были недовольны, потому что не дали того либерализма, которого они хотели; крестьяне оказались практически в той же ситуации, в которой они жили, в нищете. Пришлось это погашать — наступила реакция.

Александр III понял, что ситуация на грани взрыва, и решил её исправлять. Естественно, исправить её он мог только доступными средствами. Что он сделал? Он, сдвинув промышленников, двинул промышленность. Не в этом зале мне напоминать, что Россия именно при Александре III достигла такого уровня золотого запаса, который превышал уровень всех передовых стран, трёх стран Европы, и промышленность рванула.

Но не внешние силы задушили всё, ресурсы были ограничены — как можно было всё это дальше развивать, этот первый порыв, если чиновничество — прогнившее, если взяточничество? И в то время, кстати, был издан сборник о судах и судьях, это любопытно почитать и сейчас, и не только судьям. Там, кстати, есть знаменитое изречение: "Бойся не суда, а судьи несправедного". Коррупция была чудовищных размеров — как в этих условиях вообще действовать?!

Великий наш правовед и философ Борис Николаевич Чичерин, идеолог и, можно сказать, вдохновитель и автор знаменитой концепции "либеральные меры и сильная власть", уже разочарованный в реформах к концу XIX века, писал в своих воспоминаниях: "Ныне Россия управляется отребьем русского народа, теми, которых раболепство всё превозмогло и в которых окончательно заглохло даже то, что в них

было порядочного смолоду". Дальше он говорил: "Это не может не закончиться катастрофой". Ну, так всё и закончилось. Столыпин пытался остановить это и просил двадцать лет, как вы помните, спокойной жизни: "И вы не узнаете Россию", — говорил он. Но уже не было ресурса, не было этих двадцати лет. Этот шок, который обрушился тогда, при Александре II, не был надлежащим образом подкреплён сильной волей и сильной властью, и вот это раскачивание неизбежно закончилось революцией.

Большевики с помощью свирепой диктатуры погасили всё это, как вы знаете, и остановили развал страны, но ресурс тоже был ограничен, хотя коллективистское сознание, конечно, работало, это было использовано.

И конечно же, не Америка погубила Советский Союз, я в этом совершенно уверен, ни одна Америка не погубила бы его, даже если бы очень хотела. Вот, предположим, кто-то сейчас захочет погубить Америку — погубит?

Я ещё раз подчёркиваю, опыт судебной реформы невозможно рассматривать вне контекста других реформ и качество суда невозможно оценивать без учёта этого; мне кажется, это полностью применимо и к нашему сегодняшнему опыту.

Я сейчас не буду останавливаться на положительном не потому, что я этого не вижу, поверьте мне, но мы должны извлечь уроки из опыта прежнего. Если мы сравним то, что было тогда, как я уже говорил, с новейшим временем — шоковые реформы, недовольство народа приватизацией, законодательство... точнее, даже не законами оформляли эту приватизацию привилегированную, это было сделано, как вы прекрасно знаете, на основе указов. И социальное расслоение, о котором, вообще, не мне вам говорить: по нашим официальным справочникам, существует шестнадцатикратный разрыв между 10 процентами самых бедных и 10 процентами самых богатых. А исследователи говорят, что если учесть все другие ресурсы помимо жалования, то это будет 20 процентов, 30, некоторые даже 50 называют. Ну это, так сказать, из области предположений, я ориентируюсь даже на 16, а на Западе считается, что 10 процентов — это уже революционная ситуация.

Конечно, я не случайно упомянул об общественном договоре 1994 года, подписанном нашими политическими силами, чтобы уйти от той конфронтации, которая этому предшествовала. На мой взгляд, текст Конституции — это и есть формализованный реальный общественный договор, но он должен воплотиться в жизнь, а может он дер-

жаться на громадном социальном расслоении и на последствиях тех реформ, которые у нас были? Я не призываю пойти вспять, но прошу учитывать ситуацию, когда мы оцениваем суды. Например, я читаю: суд коррумпирован. Вот бывший депутат, дело которого решал суд, вышел на публичную арену: мол, чего ждать от этого Конституционного Суда, да он под пятой Кремля, да у нас вообще нет Конституционного Суда! Ну бог с ним, я думаю, что надо просто вспомнить Данте, вспомнить, в каком круге ада грешники-лжецы и лжесвидетели находятся. Я не говорю, что я не буду там, в том круге, не надо зарекаться, но за такие слова нужно, на мой взгляд, отвечать. Почему? Потому что по сравнению с рядовым гражданином, когда депутат выходит на трибуну, эхо, вибрация космоса совсем другая.

Заканчивая своё выступление, скажу о реформе суда: как и в эпоху Александра II, мы написали большую увертюру и даже, может быть, первый акт прекрасного балета. Чтобы всё не закончилось танцем маленьких лебедей, я думаю, надо приложить все усилия к тому, чтобы извлечь уроки из прошлого, консолидировать элиту и народ и выполнять Конституцию. Ничем другим я не могу закончить выступление, а чтобы вы получили более подробную информацию, я, пожалуй, займусь саморекламой: сегодня в "Российской газете" опубликована моя статья, в название которой вынесены как раз те слова насчёт суда — каким он должен быть, — которые приводил Сергей Евгеньевич: "Суд скорый, правый и равный для всех".

Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Валерий Дмитриевич, спасибо большое.

С аргументами и фактами, которые вы приводите, трудно спорить, невозможно, потому что они всегда абсолютны. Но в одном я хотел бы с вами не согласиться: думаю, всё-таки несправедливо называть события Крымской войны поражением, потому что, хотя и ценой огромных жертв со стороны россиян, всё-таки Крым остался неотъемлемой частью России, а крымчане — подданными Российской Империи.

В этой связи и события марта нынешнего года — воссоединение Крыма с Россией — это ещё и дань памяти нынешних поколений и наши обязательства перед теми, кто защищал Крым, отстаивал Крым как неотъемлемую часть российской территории, теперь уже навсегда.

Председательствующий. А сейчас слово предоставляется Юрию Яковлевичу Чайке, Генеральному прокурору Российской Федерации.

Юрий Яковлевич, прошу вас к микрофону.

Чайка Ю. Я. Добрый день, уважаемый Сергей Евгеньевич, уважаемые участники конференции! Я рад приветствовать вас и благода-

рю за предоставленную возможность принять участие в сегодняшнем заседании.

Юбилей судебной реформы Александра II — знаковое событие не только для судебной системы России, но и для истории нашей страны: реформа фактически заложила основы отечественного права, стала важной вехой и в развитии прокуратуры, а идея поднять авторитет судебной власти, дать ей надлежащую самостоятельность и утвердить в обществе уважение к закону, пережив весомый временной период, вполне отвечает сегодняшним реалиям.

Вместе с тем несомненным достижением уголовно-процессуального законодательства России второй половины XIX века было провозглашение таких принципов правосудия, как гласность, состязательность, непосредственность, право обвиняемого на защиту, презумпция невиновности. Сейчас эти постулаты никаких сомнений не вызывают, они вошли в нашу жизнь в виде конституционных установлений.

Правозащитная функция судебной власти закреплена в ряде статей основного закона нашего государства, тем самым подтверждается принцип приоритетности обеспечения прав человека. Для прокуратуры защита конституционных свобод граждан, интересов общества и государства всегда оставалась главной задачей. В течение целого ряда лет мы постоянно наращивали надзорные усилия по пресечению нарушений в сфере ЖКХ, отстаиванию трудовых, пенсионных, иных социальных прав граждан и в целом реализации прокурорами правозащитной функции. Расширены полномочия прокуроров в борьбе с коррупцией, экстремизмом, по защите предпринимательства и обеспечению единого государственного статистического учёта. Мы уделяем повышенное внимание участию прокуроров в рассмотрении уголовных и гражданских дел судами. В силу своих служебных обязанностей мы хорошо знакомы с вопросами, возникающими в работе судов, и всегда стремимся выработать по ним согласованную позицию.

Для юристов важнейшее значение имеет правильное понимание закона. Применительно к этому традиционным ориентиром для нас являются постановления Пленума Верховного Суда, с которым налажено тесное взаимодействие по наиболее сложным проблемам правоприменения.

Очень важно рассмотрение судами арбитражных гражданских дел, имеющих прямое отношение к миллионам людей и организаций, к защите их интересов, личного достоинства и собственности.

Именно обеспечение верховенства закона, восстановление нарушенных прав являются нашей общей целью. Осуществление совмест-

ной деятельности прокуратуры и суда по актуальным для граждан категориям дел, касающихся социальных вопросов, в значительной степени способствует стабильности в обществе. В этой связи особое значение имеет усиление наших позиций в гражданском и арбитражном процессах, прежде всего речь идёт об изменениях, внесённых в Арбитражный процессуальный кодекс в июне этого года, предоставивших возможность прокурорам обращаться в суд с исками об истребовании государственного и муниципального имущества из незаконного владения. Поэтому, пользуясь случаем, выражаю благодарность парламентариям за поддержку прокуратуры в отстаивании интересов государства.

Однако всё ещё остаётся неопределённым содержание отдельных правовых норм. До настоящего времени нет ясности относительно статуса прокурора в суде апелляционной инстанции: кто он — государственный обвинитель с вытекающими отсюда правовыми последствиями в виде полномочий по отказу от обвинения, изменению обвинения или просто представитель одной из сторон процесса? Без законодательного урегулирования тут не обойтись. Нуждаются в доработке положения закона о так называемой сделке с правосудием. Существенной корректировки требует сложившаяся практика рассмотрения уголовных дел судом в особом порядке, без исследования доказательств. В условиях широкого применения такой формы правосудия — 65 процентов уголовных дел рассматриваются в таком порядке — должны быть приняты меры, исключаяющие как осуждение невиновных, так и, по сути, освобождение от ответственности лиц, фактически совершивших более тяжкие деяния, чем те, по которым они, сотрудничая со следствием, признают свою вину.

Ни для кого не секрет, что во времена Александра II и сейчас одной из целей проводимых преобразований являлось повышение роли и самостоятельности следователя, но даже в ходе такой мощнейшей реформы не предпринималось попыток ограничить функции прокурора, напротив, он был наделён обширными правами по принятию решения о судьбе обвиняемого и направлении следствия, вплоть до возможности его прекращения. В настоящее же время изменившееся соотношение полномочий прокурора и руководителя следственного органа, как известно, свелось к повышению роли последнего.

Генеральная прокуратура неоднократно высказывала свою позицию об ошибочности лишения прокурора надзорных функций на досудебной стадии уголовного процесса, поэтому подробно останавливаться на этом не буду, лишь подчеркну, что время доказало пра-

вильность наших суждений. Законодателю потребовалось более трёх лет, чтобы частично исправить ситуацию, возвратив прокурору право отмены незаконных постановлений следователей об отказе в возбуждении уголовного дела, о приостановлении, прекращении расследования. А идея законодательного закрепления процессуальной возможности рассматривать ходатайство следователя об аресте только при условии согласия с ним прокурора поддерживается даже нашими процессуальными оппонентами — адвокатами, которые, как это ни парадоксально, по ряду вопросов на досудебной стадии могут оказывать большее влияние на ход расследования, чем прокуроры, представляющие интересы государства.

Убеждён, что прокурорский надзор по-прежнему остаётся эффективным средством выявления и устранения нарушения прав граждан на досудебной стадии уголовного процесса. В то же время считаю, что пришло время вернуться к вопросу восстановления баланса полномочий прокуроров и руководителей следственных органов, с тем чтобы они соответствовали, подчёркиваю, международным стандартам, касающимся роли прокурора в уголовном судопроизводстве, об этом сегодня не говорит только ленивый.

В заключение отмечу, что прокуратура в силу своего места и предназначения в государственном механизме объективно сторонница сильного суда. Разрешая с использованием собственных полномочий те или иные проблемы правозащитного характера, она ни в коем случае не подменяет суд. Доверие общества к правосудию — одна из важнейших составляющих судопроизводства и безопасности в правовом государстве. Честное, взвешенное, ответственное освещение событий в средствах массовой информации способствует его укреплению и повышению уровня правосознания в обществе.

Уважаемые коллеги, обеспечение режима законности — это наша общая цель, формирование современной законодательной политики в целях совершенствования работы суда и прокуратуры должно основываться на нашем тесном взаимодействии. Считаю необходимым обеспечить оптимальный объём полномочий суда и прокуратуры в конституционном, гражданском, арбитражном, административном и уголовном судопроизводстве, это позволит ещё в большей степени реализовывать защиту прав граждан, гарантированных Конституцией.

Благодарю за внимание. *(Аплодисменты.)*

Председательствующий. Спасибо за выступление.

Я приглашаю к микрофону Петра Павловича Серкова, первого заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации.

Серков П. П. Добрый день, уважаемый Сергей Евгеньевич, уважаемые участники научно-практической конференции! Правовая система демократического государства должна обеспечивать эффективную судебную защиту субъективных прав и обязанностей, в связи с чем проблема совершенствования судебной системы, несомненно, обуславливает актуальность настоящей конференции.

Фундамент современной российской судебной системы, бесспорно, заложила судебная реформа 1864 года, признаваемая одним из самых прогрессивных отечественных судебных преобразований, 150-летие которой отмечается в этом году. Учреждение судебных установлений, Устав уголовного судопроизводства, Устав гражданского судопроизводства, Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями, как основные правовые акты реформы решали многие задачи: суды отделялись от законодательной и исполнительной власти, вводились мировые суды, а также окружные суды как суды первой инстанции по уголовным и гражданским делам, судебные палаты в качестве апелляционных судов, кассационной инстанцией выступал Сенат.

Показательно, что юрисдикция окружных судов не совпадала с административным делением на губернии. Мировые судьи избирались всеми сословиями, а судьи других судов назначались императором. В судопроизводстве закреплялись состязательность и диспозитивность сторон, а в уголовном судопроизводстве — суд присяжных, презумпция невиновности, устанавливалась достаточно чёткая процедура оспаривания судебных актов. При окружных судах и судебных палатах состояли прокуроры, поднадзорные министру юстиции. Судебные решения исполнялись судебными приставами, состоявшими при судах. Одно из центральных мест отводилось присяжным поверенным — адвокатам.

Главное достоинство судебной реформы 1864 года заключается в том, что регулирование названных и других вопросов, несмотря на некоторые заимствования, привело к созданию принципиально новой, цивилизованной и сугубо российской судебной системы. По этому поводу замечательно высказался известный русский процессуалист Иван Яковлевич Фойницкий: "... ни один процессуальный институт уставов не может быть признан ни английским, ни французским; на каждом из них лежит печать самобытности, каждый из них имеет самостоятельную русскую физиономию, приноровленную к русским нуждам, непонятную без изучения русских условий". Многие идеи судебной реформы продолжают оставаться актуальными до настоящего времени, свидетельствуя о её высоком потенциале и профессионализме разработчиков.

В современных условиях на фоне возрастания активности граждан и увеличения количества споров судебная практика становится важнейшим правовым инструментом, обеспечивающим стабильность и благополучие общественной жизни. Так, в 2013 году судами общей юрисдикции и арбитражными судами в качестве судов первой инстанции рассмотрено 20,8 миллиона дел. Если исходить из того, что по каждому делу в процессе участвовало два субъекта, то почти одна треть населения Российской Федерации имела отношение к деятельности органов судебной власти, а ведь по многим делам число лиц, включённых в сферу правосудия, составляет десятки участников судебного процесса в качестве сторон, свидетелей и других лиц.

В целях обеспечения единообразия судебной практики, своевременно реагируя на возникающие вопросы, в том числе в судопроизводстве, Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своих постановлениях даёт соответствующие разъяснения. Вместе с тем судебное толкование правовых норм имеет ограниченные возможности и без законодательной корректировки как судоустройству, так и судопроизводству не обойтись.

Значимым примером эволюции российского судоустройства является Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации", а также Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2014 года № 3-ФКЗ "О Верховном Суде Российской Федерации". Упразднение Высшего Арбитражного Суда и формирование нового Верховного Суда Российской Федерации закономерно углубляет единство судебной системы, так как экономические споры в материально-правовом отношении по многим характеристикам совпадают с гражданско-правовыми, разрешаемыми судами общей юрисдикции. Не случайно правовые нормы Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в значительной степени повторяют процессуальное законодательство, регулирующее гражданское судопроизводство. В связи с этим встаёт вопрос о необходимости принятия единого гражданского процессуального кодекса, который унифицировал бы процедуру рассмотрения дел, сходных по своей правовой природе, тогда будет обеспечен принцип равенства спорящих сторон по гражданским делам и по экономическим спорам.

В то же время кодификация гражданского судопроизводства не должна затрагивать административное судопроизводство, имею-

шее иные правовые корни и решающее совершенно иные задачи. Соответственно, работу над кодексом административного судопроизводства не следует откладывать. Нельзя не признать, что без самостоятельного законодательного оформления этот вид судопроизводства не способен развиваться с точки зрения как научного осмысления, так и правоприменительной практики. Как следствие, и право на судебную защиту, предусмотренное статьёй 46 Конституции, также будет реализовываться с меньшим успехом.

150 лет назад уже было установлено, что наказание, накладываемое мировыми судьями, не имеет никакого отношения к гражданскому судопроизводству. Однако в настоящее время делаются попытки отождествить два производства и предлагается, по крайней мере звучат такие предложения в юридической литературе, что Гражданским процессуальным кодексом должно регулироваться в том числе и производство по делам административных правоотношений. Удивительно, но, видимо, история нас ничему не учит.

В заключение разрешите пожелать скорейшей реализации предложений участникам этой конференции, а ее организаторам хотел бы выразить слова благодарности.

Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Спасибо, Пётр Павлович.

Уважаемые коллеги, слово предоставляется Михаилу Юрьевичу Барщевскому, полномочному представителю Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации и Верховном Суде Российской Федерации.

Барщевский М. Ю. Будучи представителем исполнительной власти, выступая на мероприятии, организованном властью законодательной, я тем не менее рискну сказать, что, с моей точки зрения, из всех ветвей власти важнейшей является власть судебная. Я не историк, но мне кажется, что те реформы, которые были затеяны 153 года назад, пошли бы гораздо успешнее, если бы те реформы, которые начали 150 лет назад, были бы доведены до конца. Валерий Дмитриевич, выступая, произнёс слова "независимый суд" и привёл пример: реформа 1864 года, провозгласив независимость судебной власти, уже в 1866 году именно в этой части была отменена и — кто бы мог себе такое представить? — судьи оказались в зависимости от губернаторов. Трудно даже поверить в это, правда?

Сегодняшнее своё выступление я хочу посвятить именно независимости судебной власти, полагая её первой и важнейшей, потому что именно судебная власть обеспечивает тот баланс сдержек и проти-

вовесов, что является основой любого демократического государства вне зависимости от его специфики.

Буду говорить предметно. Первое, финансирование судебной власти. Мы же с вами понимаем, что судебный департамент раз в год приходит в Министерство финансов и просит выделить на его содержание определённую сумму, потом этот вопрос обсуждается в правительстве, потом обсуждается депутатами Государственной Думы, Федеральным Собранием. А почему бы не сделать, как во многих западных странах, ведь хороший опыт и у них тоже бывает: во многих европейских системах есть закон, определяющий процент расходной части бюджета на судебную систему на определённое количество лет (скажем, на пять лет). Сегодня на судебную систему выделяется, по-моему, 0,9 процента расходной части бюджета. Давайте примем закон, в котором зафиксируем, что именно 0,9 процента и будет в течение пяти лет вне зависимости от размера бюджета уходить на судебную власть, — разве это не обеспечит независимость судебной власти, реальную независимость судебной власти?

Дальше. Я по-прежнему утверждаю, — хотя Валерий Дмитриевич сегодня по поводу этого тезиса иронизировал немного, — что председатели судов должны не назначаться указами президента, а избираться на Пленуме Верховного Суда. Судебная власть в этой части должна быть самодостаточной, а аргументы, что наделять полномочиями одну ветвь власти должна другая ветвь власти, легко опровергаются с научной точки зрения.

Дальше. Мне кажется, если мы говорим о независимости основного звена судебной ветви власти, мы должны говорить о независимости судей, и в этой связи мне кажется неправильной ситуация, когда председатель суда фактически является начальником для судьи: всё-таки председатель суда выполняет больше организационно-хозяйственные функции, он не должен руководить судьями, но фактически обстоятельства немножко иные.

Как пономарь, повторяю одно и то же: необходимо срочно в корне менять кадровую политику в отношении формирования судейского корпуса. Разная есть статистика (статистика — вещь лукавая), которая показывает, кто в основном приходит в судьи. Но есть и очень богатый опыт зарубежных стран, которые давно уже построили довольно хорошую судебную систему, и в некоторых странах срок три года, в некоторых — пять, в некоторых — семь, а срок вот какой: чтобы стать судьёй, необходимо отработать такое-то количество лет прокурором и такое-то количество лет адвокатом. Если формально этого опыта

нет, судьёй ты быть не можешь, в принципе не можешь. Я не говорю, что надо сегодняшних судей, боже упаси, увольнять, но формирование нового судейского корпуса, пополнение судейского корпуса, мне кажется, должно происходить с учётом этого критерия.

Несколько председателей областных судов мне говорили о том, что они сами не всегда понимают, как у того или иного судьи прекращаются полномочия. А что сами судьи, рядовые судьи, работающие "на земле", говорят? Ну поговорите с ними пять минут: ответ такой — непонятно по какой причине, непонятно каким образом. Мне кажется, что в этом — и может быть, это ключевой момент — нужен новый порядок: прекращение полномочий мирового судьи должно быть отнесено к компетенции законотворческого органа Федерации, а процедура прекращения полномочий федерального судьи должна быть аналогична процедуре импичмента на уровне Федерального Собрания Российской Федерации.

Один из болезненных вопросов, который, по-моему, тоже необходимо решать, — это фактический вывод суда из сферы влияния МВД, ФСБ, Следственного комитета, ну, про прокуратуру сегодня уже в этой части можно не говорить. А делается это очень просто: судейская корпорация не может оказаться безнадзорной, но во многих странах существует нечто наподобие службы маршалов, службы собственной безопасности, то есть это должен быть правоохранительный орган, подчиняющийся Верховному Суду, благо теперь у нас один орган, имеющий право оперативно-розыскной деятельности в отношении судей и в отношении тех, кто пытается оказать давление на судей, будь то чиновники, будь то криминал, будь то бизнес. Эта служба должна защищать судей от любой формы давления на них, но вместе с тем защищать судейское сообщество от любой формы коррумпированности судей, но эта структура должна быть внутрисудебная, она должна быть подотчётна Верховному Суду Российской Федерации.

Следующая вещь, естественно вытекающая из предыдущего предложения, — нужно предусмотреть в законе тяжёлые санкции для тех, кто пытается оказать в любой форме давление на суд: для депутатов любого уровня — прекращение полномочий, для чиновников — автоматическое отстранение от должности, для, так сказать, простых смертных — соответственно либо уголовная ответственность, либо штрафы, это уже вопрос деталей, но такая ответственность должна быть. Это, конечно, проблема нового Верховного Суда, но мне кажется, что апелляции и кассацию можно строить либо с учётом исторического опыта Российской Федерации, либо с учётом опыта арбитражных судов,

потому что при территориальной подсудности может получиться, что председатели апелляционных инстанций, я уже не говорю про более низкие уровни, вдруг окажутся в зависимости от губернаторов, а межтерриториальный принцип, по которому система была построена у арбитражников, — мне кажется, что это было бы неплохо.

Ещё один тезис: дешёвое правосудие — это плохое правосудие. Мне представляется, что самые высокие зарплаты в стране должны быть у судей. Не надо их приравнивать ни к зарплатам прокуроров, ни к доходам адвокатов, ни к зарплатам губернаторов, судьи должны получать много не только потому, что это имеет материальное значение, но и потому, что этим, хотим мы или не хотим, определяется статус человека в обществе, вернее, и этим в том числе. Профессия судьи, должность судьи должна быть венцом юридической карьеры, но если судья получает меньше, чем получает корпоративный юрист, — это разве венец юридической карьеры?

Вот упоминали несколько раз сегодня присяжные суды. Не могу не отметить, что компетенция присяжных судов сокращается, а хотелось бы, чтобы она расширялась.

Кроме того, мне кажется, очень разумная идея — введение претензионного порядка. Вот я недавно посчитал, какая нагрузка падает на судей. Подумайте: 20 миллионов дел — 20 тысяч судей, тысяча дел на каждого судью в год, при 250 рабочих днях (отбрасываем выходные и отпуск) на каждого судью приходится по 4 дела в день, это я посчитал и судей Верховного Суда, и областных, которые не слушают дела в том объёме, в котором слушают федеральные судьи "на земле", — ну о каком реальном правосудии можно говорить при такой нагрузке? Это физически невозможно, физически! Мне кажется, что судьи, которые работают "на земле", — это просто герои, потому что это хуже, чем потогонная система, притом что нормальный судья ведь ещё помнит, что за каждым его решением стоят человеческие судьбы.

Для того чтобы немного разгрузить судей, мне кажется, надо восстановить тот претензионный порядок, или порядок досудебного урегулирования споров, который мы хорошо помним по советской системе (очень неплохой был), который и сегодня существует на Западе и о необходимости которого много говорят у нас, и повысить государственную пошлину. У нас правосудие такое дешёвое, что просто дешевле не бывает, — ну что это такое? Ведь повышение пошлины будет мотивировать людей к тому, чтобы договариваться мирно, а не идти в суд. В суд идти должно быть дорого, тогда и отношение к суду будет не таким: а давай в суд сходим! Попробуйте

договориться! Тогда заработает и медиация, которая сегодня фактически не работает.

И я позволю себе последнюю фразу, тем более что наше мероприятие связано с историей, поэтому я позволю себе кое-что из истории, но более близкой, чем то, что происходило 150 лет назад.

Как-то лет 10 тому назад я выступал на подобном мероприятии, похожем по тематике, и сказал о необходимости объединения Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда. Надо сказать, что тогда в зале по глазам аудитории я понял, что очень немногие поддерживали эту идею. Я смотрю сегодня на многие глаза в зале и понимаю, что и сегодня немногие поддерживают мои предложения, но я подожду. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Михаил Юрьевич, не могу не воспользоваться поводом, который вы дали, высказав своё мнение о том, что судебная власть из трёх ветвей власти самая главная. Сразу вспомнился другой политический деятель, к которому вы приближаетесь постепенно по категоричности высказываний: помните, была крылатая фраза про кино — самое главное из искусств. А за выступление спасибо большое.

Александр Иванович Бастрыкин, председатель Следственного комитета Российской Федерации. Александр Иванович скажет, кто главный.

Пожалуйста.

Бастрыкин А. И. Уважаемые коллеги, уважаемый Сергей Евгеньевич! Прежде всего мне хотелось бы поблагодарить вас за то замечательное событие, которое происходит в этих исторических стенах, и сказать, что тональность многих сегодняшних выступлений говорит не только об исторической значимости судебной реформы 1864 года, юбилей которой мы отмечаем, но и связывает традиции, которые были заложены этой реформой, с современностью.

Кажется, на своём юбилее Владимир Ильич Ленин сказал, что лучший способ его отпраздновать — это сосредоточить своё внимание на ещё нерешённых проблемах, поэтому позвольте остановиться на двух проблемах сегодняшнего дня, которые волнуют Следственный комитет и по которым Следственный комитет имеет свою позицию.

Если говорить о современном значении судебной реформы, то нам представляется, что дальнейшее направление этой реформы предполагает создание условий для ещё большей объективности и беспристрастности правоохранительных органов, в том числе и органов предварительного следствия, в процессе осуществления ими своей деятельности.

Возвращаясь к реформе 1864 года и проводя параллели с современностью, хотелось бы отметить, что, к сожалению, тот величайший опыт проведения реформы, издания законодательных актов, который был передан нам её основоположниками, не в полной мере был востребован, в том числе и при разработке ныне действующего Уголовно-процессуального кодекса. К сожалению, с нашей точки зрения, принятие этого кодекса стало попыткой отказаться от традиционных российских ценностей в пользу чуждой нам англо-американской модели уголовного судопроизводства путём механического, в некоторых случаях буквального внедрения англо-американских традиций в отечественную правовую систему.

Может быть, я выражусь слишком резко, но всё-таки скажу: нам кажется, что в итоге действующий УПК сегодня тяготеет к чистой, а иногда просто формальной состязательности, когда суду, о котором мы сегодня так много говорим, отведена роль пассивного наблюдателя за противоборством сторон, — да простят меня наши коллеги-судьи! — когда судья выносит приговор, основываясь на тех доказательствах, которые ему представлены, и, проще говоря, не в пользу той стороны, которая была более убедительной, а той, которая была более красноречивой. Вот Михаил Юрьевич выступал — ну разве он не победит в уголовном процессе, когда сторону обвинения будет представлять Бастрыкин?! Конечно, победит: он же без бумажки выступал, а я читаю!

Известно, что в уголовном процессе в США широко применяются различного рода формальные правила доказывания, презумпции, сделки с правосудием. Давайте задумаемся в самую формулировку: можно ли было представить, что в нашем российском законодательстве появится формула "сделка с правосудием"? Мы что, на рынке? Мы что, покупаем истину? Я всегда выступал против этого института, но всё-таки его ввели. Да, Следственный комитет активно реагирует, реализует это, вы знаете, нам даже стало удобнее работать: один сделку совершил, а потом всех остальных подтащил... Но разве это традиции, заложенные той великой реформой, которую мы сегодня вспоминаем?

Сторонники подобной идеологии состязательного процесса, наши оппоненты, утверждают, что суд, ориентированный на инициативный сбор доказательств, якобы невольно утратит объективность, встанет на позицию одной из сторон, как бы подыгрывая, и нарушит баланс равенства всех сторон. В связи с этим утверждается, что концепция стремления к истине противоречит принципу состязательности. Отдельные учёные в пылу полемики даже утверждают, что стремление

к истине в уголовном процессе — это порождение исключительно социалистической правовой идеологии, и обвиняют в этом товарища Вышинского. Я призываю перечитать товарища Вышинского — издание 1941 года "Теория судебных доказательств...": он как раз утверждал обратное, он выступал не только за объективную, но и за абсолютную истину в уголовном процессе как цель доказывания и цель всего судопроизводства.

Возникает вопрос: а чем всё-таки плоха состязательность и почему она не соответствует, с нашей точки зрения, традициям нашего уголовного судопроизводства? Дело в том, что справедливость правосудия в условиях такой состязательности может быть обеспечена только тогда, когда противоборствующие стороны изначально имеют равные возможности по собиранию доказательств и отстаиванию своей позиции в суде, то есть находятся в равных условиях. Российский уголовный процесс на стадиях досудебного производства, как известно, традиционно не является состязательным, здесь как субъект доказывания доминируют органы предварительного расследования. Таким образом, на стороне обвинения вся мощь следственных и оперативно-розыскных органов, сторона же защиты на этом этапе фактически обладает возможностями заявить ходатайство о производстве следственного действия, представить документы, которые могут быть отклонены стороной обвинения, а также опросить лицо с его согласия. В итоге на стадии судебного разбирательства сторона обвинения изначально находится в более выгодном положении, чем сторона защиты, так как обладает всей полнотой изобличающих доказательств. Таким образом, на деле мы имеем поединок неравных соперников в суде, поэтому неудивительно, что в подавляющем большинстве случаев стороне защиты не удаётся превзойти по аргументам сторону обвинения.

В отличие от этого в англо-американском уголовном процессе нет такого предварительного расследования, а судопроизводство на всех стадиях происходит в состязательной форме в условиях сбалансированного равенства сторон. Поэтому в уголовном процессе континентальной правовой системы, где традиционно представлено полноценное досудебное производство, то есть предварительное расследование, предусмотрена система противовесов, при которой следователь, ну, по крайней мере не должен быть обвинителем. Мы категорически возражаем против того, что следователя поставили на сторону обвинения, и мы всегда утверждаем, что следователь не должен быть обвинителем, — следователь должен быть объективным исследователем и конечная, главная, принципиальная задача следователя не обвинить,

а узнать истину, узнать правду. Именно поэтому первый русский памятник праву назывался "Русская Правда": русскому человеку всегда было важно знать, где же эта правда находится. И эта правда должна зависеть не от каких-то формальных обстоятельств и не от красноречивости участников процесса, а от того процесса доказывания, который мы должны превратить в процесс познания как критерий истины.

Эта позиция давно известна западноевропейскому законодателю. Статья 81 УПК Франции гласит, что следственный судья производит в соответствии с законом любые следственные действия, которые он сочтёт необходимыми для установления истины, он расследует дело как в сторону обвинения, так и в сторону защиты. Параграф 244 УПК ФРГ устанавливает, что для выяснения истины суд должен по своей инициативе распространить исследование доказательств на все факты, имеющие значение для принятия решения. Основоположники судебной реформы 1864 года понимали, ещё раз повторю, процесс доказывания не как самоцель процесса, а как способ познания безусловной истины по делу.

Напомню, что в январе текущего года ряд депутатов Государственной Думы внесли законопроект, разработанный с нашим участием, который предполагает реформирование основ российского уголовного процесса с целью обеспечения его справедливости. Его положениями предусматриваются обязанности следователя, дознавателя, прокурора, а также суда в процессе доказывания по уголовному делу принимать все предусмотренные законом меры для установления истины, то есть для выяснения всех обстоятельств совершённого преступления.

Ну и напоследок я хотел бы несколько слов сказать о принципе презумпции невиновности, потому что нас укоряют в том, что, настаивая на истине как цели доказывания, мы, по сути дела, подрываем основы этого великого принципа. Как известно, суть данного принципа в том, что обвиняемый не обязан доказывать свою непричастность к преступлению. Звучит красиво, но давайте посмотрим, как работает этот принцип сегодня на практике, в условиях действия современного Уголовно-процессуального кодекса. Уголовное дело поступает в суд, который не имеет права проявлять активность в сборе доказательств, а может основывать свои выводы только на том, что предоставили ему стороны. Как уже отмечалось, доказательств со стороны обвинения на этой стадии, как правило, уже достаточно для вынесения обвинительного приговора, и если подсудимый наивно или по незнанию рассчитывает на то, что он не должен доказывать свою невиновность

и суд всё же отыщет правду, то у суда сегодня нет такой цели. Сегодня у нас — извините, пожалуйста, коллеги, я никого не хочу обидеть — судьбы стали, как в хоккее, рефери, они следят за соблюдением правил, формальной стороны дела, а мы хотели бы, чтобы суд, как было отражено в прежнем УПК, РСФСР, в статье 20, тоже принимал участие во всестороннем, полном и объективном поиске истины по делу.

Уважаемые коллеги, мне думается, что тот факт, что в наш УПК внесено, если я не ошибаюсь, около 300 поправок, должен всех нас насторожить, потому что это нарушает принцип стабильности законодательства — незыблемый принцип законотворчества. Но самое главное в другом — давайте всё-таки напишем честно и правдиво, что мы должны добиваться не победы одной из сторон, а победы истины в процессе нашего уголовного судопроизводства.

Спасибо за внимание. *(Аплодисменты.)*

Председательствующий. Спасибо, Александр Иванович.

Приглашаю к микрофону Сергея Михайловича Миронова, руководителя фракции "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ".

Пожалуйста.

Миронов С. М. Уважаемый Сергей Евгеньевич, уважаемые коллеги! Истинное значение и масштаб реформ Александра II не поняли и не осознали не только современники тех реформ, но и мы спустя 150 лет, наверное, ещё не до конца понимаем всё величие и позитивное значение этих реформ для истории государства Российского. Эти реформы определили не только дальнейшее развитие России, её народов, судьбы отдельных людей, но и открыли перед нашей страной грандиозные исторические перспективы, произошёл системный сдвиг в развитии российской государственности. Великие реформы послужили основой первой в российской истории ненасильственной и успешной модернизации страны, но, к сожалению, её продолжение было прервано бомбами радикалов, затем мировой войной и революцией. Вот почему важнейшим уроком реформ императора Александра II является то, что нужно не только уметь начинать реформы, но и обеспечить их продолжение и, конечно же, завершение.

Сила этих реформ в их системности и последовательности — отмена крепостного права, введение местного самоуправления, первые шаги к независимости суда, реорганизация армии, университетская автономия и многое другое. Другими словами, была создана система социально-политических институтов, где каждый отдельный институт — звено общей цепи. Совершенно очевидно, к примеру, что институт присяжных заседателей не мог появиться без освобождения

крестьян, выборы мировых судей трудно себе представить без реформы местного самоуправления, судебная журналистика несовместима с жёсткой цензурой, профессиональные адвокаты, конечно, могли получить образование только в свободных университетах и так далее. Именно такой системности и последовательности, к сожалению, нам сегодня не хватает: действительно, вряд ли духу великих реформ соответствуют постоянные и весьма конъюнктурные изменения, например, избирательной системы, нескончаемая перетасовка полномочий местного самоуправления, издевательство, я не побоюсь этого слова, над системой народного образования — может ли в условиях этой чехарды нормально функционировать судебная система? Принципы той судебной реформы и сегодня рассматриваются как актуальные задачи: независимость судов и судей, отделение судей от стороны обвинения, гласность и состязательность судебного процесса, суд присяжных.

Важнейшее условие эффективности судебной системы — это легитимность и полноценная работа институтов народного представительства, и эта фундаментальная истина усваивается всё ещё с трудом. Возьмём, к примеру, мировых судей. Согласно Федеральному закону "О мировых судьях в Российской Федерации" мировые судьи (цитирую) "назначаются (избираются) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка" (конец цитаты). Когда субъекты Федерации идут по пути назначения мировых судей через законодательное собрание, сразу же возникает вопрос, насколько эти органы власти реально представляют интересы жителей региона, не являются ли они результатом законодательных манипуляций, административного произвола и сомнительных политических технологий. Если легитимность законодательного собрания сомнительна, если люди ему не доверяют, то и доверия к мировым судьям у населения, к сожалению, не будет. Да и сами судьи хорошо понимают, что их работу оценивают и решают вопрос переизбрания на новый срок не граждане, а послушное большинство законодательных собраний, это выхолащивает саму идею мирового суда. Суды, созданные реформой 1864 года, и назывались-то мировыми потому, что название это происходило от слова "мир", то есть "народ", и в этом была их сила. Почему же, если федеральный закон позволяет сегодня избирать мировых судей населению судебного участка, ни в Москве, ни в Петербурге мы этого не видим? В конце XIX века главным аргументом против института мировых судей и суда присяжных была, как тогда говорили, неразви-

тость населения, вчерашних рабов. Не хочется думать, что сегодня, спустя 150 лет, убеждение в неразвитости российского народа мешает реальной демократизации судопроизводства.

Наша партия, партия "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ", активно продвигает идею создания муниципальной милиции. С моей коллегой Татьяной Николаевной Москальковой мы внесли в Государственную Думу такой законопроект, и там есть очень интересная норма, которая предусматривает избрание населением участковых милиционеров и глав муниципальной милиции и общественной безопасности во всех населённых пунктах. Избрание мирового судьи — в логике таких же демократических инициатив.

Включение населения в процесс судопроизводства в конце XIX века наиболее ярко проявилось в суде присяжных. Благодаря участию присяжных суд становился в большей степени состязательным, улучшалось качество судебного следствия, повышалась роль адвоката. Люди, получая информацию о судебном разбирательстве, ставили себя на место присяжных, в обществе постепенно укоренялось доверие к правосудию, люди учились пользоваться нормами права и обращаться в суд. Действующая российская Конституция закрепляет право граждан участвовать в отправлении правосудия: обвиняемый в совершении преступления может требовать рассмотрения своего дела судом с участием присяжных заседателей в случаях, предусмотренных федеральным законом. Мы, законодатели, имеем реальную возможность расширить круг дел, подлежащих рассмотрению с участием присяжных, не меняя Конституцию. Думаю, движение в этом направлении не только повысит качество судебных решений, ответственность сторон процесса, юридическую грамотность населения, но и позволит гражданам ощутить свою причастность к правосудию, что в свою очередь создаст фундамент для взаимного доверия общества и судебной власти, будет способствовать укоренению в общественном сознании ценностей справедливости и закона.

Вместе с тем надо задуматься над некоторыми фактами. Не так давно председатель Верховного Суда Вячеслав Михайлович Лебедев привёл следующую статистику: в 2013 году суды оправдали около 4,5 процента обвиняемых в уголовных преступлениях, присяжные же выносили оправдательные вердикты в 20 процентах случаев. Согласитесь, разница очень серьёзная — получается, что представление о праве и справедливости у простых граждан и профессиональных судей значительно расходится. По-моему, как раз об этом очень хорошо и ярко сейчас говорил Александр Иванович Бастрыкин. Видимо, к анализу

этой ситуации, кроме юристов, стоит привлечь и специалистов в области социологии права.

Уважаемые коллеги, завершая, хочу напомнить, что Александр II провёл свои реформы после того, как вернулся из Крыма, и именно вдохновлённый его впечатляющей атмосферой, он пошёл на эти созидательные исторические реформы. Надеюсь, что и сегодня Крым и вызванная им живительная сила народного единения вновь послужат катализатором необходимых перемен во имя укрепления российской государственности.

Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Спасибо, Сергей Михайлович.

Я приглашаю к микрофону Андрея Александровича Клишаса, председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству.

Клишас А. А. Уважаемый Сергей Евгеньевич! Уважаемые судьи, коллеги, участники нашей конференции! Действительно, 150 лет тому назад была предпринята попытка "возвысить судебную власть, дать ей надлежащую самостоятельность и вообще утвердить в народе... то уважение к закону, без которого невозможно общественное благосостояние" (цитата). С тех пор судебная система в России прошла трудный и достаточно противоречивый путь становления. Когда мы обращаемся к истории, то в первую очередь мы таким способом пытаемся осмыслить и современность. Вот мы часто говорим о правовом государстве. Недавно мы отметили 20-летие Конституции, там есть эта формула: "Россия — правовое государство", но является ли это некой нормой, недостижимой целью, к которой мы идём? Так иногда мы говорим студентам как профессора конституционного права, когда преподаём эту дисциплину. На самом деле не существует, конечно же, государств, где права граждан не нарушаются, но наша с вами задача — здесь очень много законодателей — в первую очередь состоит в том, чтобы создавать механизмы восстановления нарушенных прав. И когда мы говорим о реформировании судебной системы, когда мы говорим о том, какие функции должны выполнять прокуратура или Следственный комитет, мы должны иметь в виду, что всё это должно служить этой основной цели — созданию механизмов восстановления нарушенных прав, потому что государство является правовым в том случае, если такие механизмы есть и эффективно работают.

Здесь в зале очень много законодателей, как я уже сказал, моих коллег из Государственной Думы, и все мы знаем о тех изменениях,

которые были внесены в законодательство в последнее время: это касалось вопросов предотвращения коррупции в органах судебной системы и в целом в органах государственной власти, установлена специальная обязанность для кандидатов на должности судей представлять сведения об имуществе и обязательствах имущественного характера, решены многие другие вопросы.

Что касается объединения судов, мы очень много внимания уделяли этому вопросу, выступая в различных аудиториях, в частности перед представителями гражданского общества, в адвокатском сообществе. Мы постоянно подчёркиваем, что основная цель объединения судов — это, конечно, создание единообразной судебной практики, что, опять же, служит интересам создания эффективного механизма восстановления нарушенных прав граждан.

Уже было достаточно много интересных и ярких выступлений, какие-то моменты из своего выступления в силу этого я просто хотел бы опустить, но не могу не отметить следующее — кадровый состав судов. Есть много предложений о том, как формировать суды. Когда в Совете Федерации проходило назначение судей Верховного Суда, — Пётр Павлович знает — мы даже специальную процедуру предусмотрели для того, чтобы справиться, в общем, с этой достаточно непростой задачей и эффективно, качественно обсудить кандидатов, хотя президент представлял несколько десятков кандидатур. Поверьте, мы достаточно ответственно подходили к этому вопросу, и судьи проходили очень тщательный отбор, присутствующие здесь судьи Верховного Суда, я думаю, могут это подтвердить.

Формирование Верховного Суда не завершено. Я думаю, что мы продолжим эту работу, и есть понимание и со стороны Верховного Суда, и со стороны администрации президента, которая представляет соответствующие кандидатуры, что обсуждение должно быть достаточно содержательным и порой жёстким.

Сергей Евгеньевич уже упоминал о той работе, которую Совет Федерации и Государственная Дума совместно проводят по созданию правовой базы для интеграции Крыма и Севастополя в Россию. И у нас с Государственной Думой есть ещё одна достаточно важная задача — на подходе реформа третейского судопроизводства. Несмотря на то, что в настоящее время в России зарегистрировано около тысячи пятисот третейских судов, нельзя говорить о том, что данная форма получила большую популярность и доверие в стране. Многие из действующих третейских судов являются малоэффективными, существуют так называемые карманные суды, которые подрывают до-

верие к третейскому судопроизводству, хотя это, по сути дела, тот же самый механизм восстановления нарушенных прав.

Министерство юстиции Российской Федерации совместно с министерствами, ведомствами, РСПП и Торгово-промышленной палатой подготовило и вынесло в январе 2014 года на общественное обсуждение пакет проектов федеральных законов, направленных на реформирование третейского разбирательства, в том числе проект федерального закона "О третейских судах и арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации". Я думаю, что нам совместно с Государственной Думой в ближайшее время предстоит уделить серьёзное внимание обсуждению этих документов, потому что в Совете Федерации, в частности в нашем комитете, уже есть большое количество различных замечаний, поправок, дополнений для данных документов.

Что касается Уголовно-процессуального кодекса, я думаю, что в этом плане выступление Александра Ивановича Бастрыкина было даже более революционным, чем выступление адвоката Барщевского. В Совете Федерации есть специальная рабочая группа, которая занимается вопросами уголовно-правовой политики, и я очень благодарен Генеральной прокуратуре и Следственному комитету за то, что их представители на уровне заместителей руководителей этих органов участвуют в работе этой группы, а от Верховного Суда — руководитель Судебной коллегии по уголовным делам.

Действительно, Александр Иванович, вы правы, это тот документ, который требует нашего самого пристального внимания. Мы с Владимиром Николаевичем Плигиным неоднократно говорили о том, что внесение поправок десятками в этот документ и разрушает в целом концепцию, и, конечно же, ведёт к тому, что эта важная сфера остаётся очень нестабильной, что никоим образом не служит защите прав и свобод граждан.

Вчера у нас в рамках конференции — Сергей Евгеньевич, большое спасибо — проходил очень интересный семинар, в котором принимали участие руководители правовых служб, там тоже звучали достаточно важные предложения. Они касаются того, как формировать корпус мировых судей, какие элементы можно задействовать из нашего исторического опыта, когда мы говорим о некоторых особенностях уголовного процесса. Всё это, я думаю, мы будем использовать в нашей практической работе.

У нас сегодня достаточно оживлённое обсуждение, и это очень приятно, когда на конференцию люди приходят не с каким-то фор-

мальным докладом, а действительно говорят о том, что наболело, о своей практической ежедневной работе. Я благодарен за приглашение в адрес Совета Федерации принять участие в этой конференции. Большое спасибо за внимание, и всем желаю такой же плодотворной работы в дальнейшем! *(Аплодисменты.)*

Председательствующий. Спасибо, Андрей Александрович.

Я приглашаю к микрофону Юрия Петровича Синельщикова, члена Комитета Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству. Юрий Петрович является одним из наиболее квалифицированных юристов-правоведов в составе депутатского корпуса. И говорю я это не в качестве комплимента, а с тем чтобы мы с ещё большей теплотой поздравили Юрия Петровича с днём рождения сегодня! *(Аплодисменты.)*

Синельщиков Ю. П. Спасибо, Сергей Евгеньевич. Спасибо всем.

Я своё выступление собирался посвятить проблеме независимости судов в свете судебной реформы 1864 года и в её современном состоянии, естественно, ну, Барщевский мне помог, многие вещи изложил. Говоря о законодательстве 64-го года XIX века, я хотел бы обратить внимание на то, что был предусмотрен целый ряд условий для обеспечения независимости судов, прежде всего это такие условия, как несменяемость судей, введение института присяжных заседателей, неприкосновенность судей и экономическая независимость судов. Очень кратко я остановлюсь на этих условиях.

Главным условием независимости судей закон признал их несменяемость, но сами судебные уставы уже содержали в себе противоречие: провозглашая самостоятельность судей, они установили зависимость их назначения от министра юстиции. Затем попытка учреждения суда действительно независимого от исполнительной власти была предпринята вскоре после революции 1917 года: советские суды изначально избирались населением соответствующего района и были ответственны перед народом. Конечно, всякое было при советской власти, но, знакомясь с некоторыми современными оценками, я очень часто стал встречаться с таким мнением, что суды времён репрессий, массовых политических репрессий, имеются в виду, конечно, общие суды, были наиболее независимыми от исполнительной власти в истории России. Я не собираюсь приводить многочисленные столбцы данных статистики, но хотел бы здесь огласить мнение профессора университета Торонто Питера Соломона, которого вряд ли заподозришь в симпатиях к Сталину. Он на основании глубокого анализа российской правоприменительной практики в сфере уголовного судопроизводства заявляет буквально следующую

шее: "Несмотря на диктатуру и внесудебный террор у судей и других работников юстиции в сталинские времена было больше возможностей противодействовать начальству и осуществлять своё право усмотрения, чем в годы правления Хрущёва и Брежнева". Как показала история, независимый суд, как мы полагаем, должен быть основан на выборности судей всем населением, по крайней мере это касается низших судебных звеньев: мировых судей и судей федеральных судов районного уровня.

Второе условие — ведение суда с участием народного представительства. Таким представительством был суд с участием присяжных заседателей, но, как показывает история, по истечении времени, ближе к революции его значение всё больше утрачивалось, и в конце концов дело дошло до того, что он после установления советской власти был вообще ликвидирован, и только в 2003 году в большинстве, практически во всех регионах России он был восстановлен, хотя в настоящее время существует стойкая тенденция к сокращению количества составов преступлений, которые подсудны этому суду.

В 2013 году в целом по стране судами окончено производством с участием присяжных всего 600 дел, что составляет 0,06 процента об общего количества. Фактически этот суд превратился в парадную витрину российского правосудия, и в этих условиях назрела потребность возрождения института народных заседателей, который существовал в годы советской власти.

Третье условие. Как мы полагаем, наибольшее значение с точки зрения обеспечения независимости судей имеет особый порядок привлечения их к юридической ответственности. Надо сказать, что в соответствии с уставами 1864 года существовало три вида ответственности судей: дисциплинарная, уголовная и гражданско-правовая. Говоря о дисциплинарной ответственности, надо вспомнить, что существовал самый широкий спектр мер воздействия, в частности такие, как вычет из жалования судьи, арест (не более чем на 7 дней), перемещение с высшей должности на низшую и другие. За совершение преступлений судья привлекался к уголовной ответственности в общем порядке судопроизводства, и иммунитет существовал только по служебным преступлениям. Существовала и материальная ответственность судей, она наступала за ущерб, нанесённый вследствие наличия в действиях судьи злого умысла или пристрастия, и при неправильном толковании ясно изложенного закона.

Мне думается, что практику, теорию и законодательство того периода надо бы повнимательнее изучить, возможно, там есть что-то полезное и для нашего времени.

Неприкосновенность современных судей остаётся элементом и статуса, и важнейших правовых гарантий их деятельности — это необходимая вещь; особое значение имеет, конечно же, уголовно-процессуальный иммунитет. В последнее время многие авторы обращают внимание на то, что процедура возбуждения уголовного дела нуждается в изменении, и я присоединяюсь к этому мнению, потому что сегодня, для того чтобы собрать достаточные данные, указывающие на признаки преступления, чтобы с этим идти в коллегии судей, надо возбудить уголовное дело, и получается замкнутый круг.

Правило о согласовании возбуждения дела с квалификационной коллегией судей должно быть отменено, причём для этого имеются и другие причины, другие основания: предварительное обсуждение вопроса о возбуждении дела на каких-либо заседаниях, конечно же, лишает это действие элемента неожиданности. Кроме того, дача квалификационной коллегией судей согласия на возбуждение дела, как показывает практика, истолковывается стороной обвинения как гарантия в дальнейшем лёгкого прохождения уголовного дела в суде, а это расслабляет следователей, расслабляет прокуроров и даже развращает их. Мы считаем необходимым ввести правило, в соответствии с которым возбуждение любого дела и привлечение судьи в качестве обвиняемого будет производиться при участии председателя Следственного комитета либо руководителя следственного управления Следственного комитета по конкретному субъекту Федерации без каких-либо согласований, но при этом направление дела в суд должно осуществляться после утверждения обвинительного заключения генеральным прокурором либо прокурором субъекта и после обязательного согласования с Конституционным Судом либо Высшей квалификационной коллегией судей.

И четвёртое условие — это надлежащее финансирование судов и достаточная оплата труда судей. Это обеспечивалось сразу после судебной реформы 1864 года: годовой доход судьи составлял 2 тысячи 200 рублей, но уже через 20 лет в силу инфляции судья стал низкооплачиваемым чиновником, низко оплачивался труд судей и плохо финансировались суды на протяжении всех лет советской власти. То же происходило и в 90-х годах XX века, и более приемлемым, ну, не более, а просто приемлемым финансирование судов стало только в последние годы, но мы вынуждены отметить, что безупречное финансирование современных судов никак не повлияло на снижение коррупции в судейской среде.

И, переходя к заключению, я хотел бы отметить, что реформа 1864 года положила начало появлению в России независимого суда, од-

нако полной независимости суд не приобрёл, в обход принципов судебной реформы независимость судебных органов постоянно нарушалась, и прежде всего со стороны губернаторов и Министерства юстиции. Для чиновников, игнорировавших независимость судебной системы, определяющей была мысль, что "независимость (цитирую) не улучшает качества судьи, а часто, наоборот, портит его, ослабляя в нём стремление к нравственному и профессиональному совершенствованию". Позже, в 70-х, 80-х годах XX века эти идеи, я, будучи практиком, не раз слышал от партийных работников. Помнится, один из секретарей районного комитета КПСС утверждал, что партийный контроль за судами необходим не только на общем уровне, но и на уровне конкретных приговоров и решений, ибо это эффективное средство, которое не позволяет судьям принимать незаконные решения и брать за эти решения взятки.

Подобные идеи в более скрытой форме мне приходилось слышать и в 90-х годах от лиц, участвовавших в решении вопросов назначения судей на должность. Обеспечение реальной независимости суда — это задача чрезвычайно трудоёмкая, многие эксперты отмечают, что полнотой она ещё не решена ни в одном европейском государстве.

Как показывают наша история и практика многих стран, даже самые лучшие нормы в этой сфере не могут работать при отсутствии доброй воли тех, кто отвечает за их применение.

Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Спасибо, Юрий Петрович.

Приглашаю на трибуну Владимира Николаевича Плигина, председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

Плигин В. Н. Уважаемый Сергей Евгеньевич, уважаемые коллеги! Моё выступление могло бы свестись только лишь к полному перечислению тех изменений, которые предлагали участвовавшие до меня в дискуссии наши уважаемые коллеги. Те изменения, которые они предлагали, касались как минимум четырёх отраслей права, включая право процессуальное, затрагивались многие аспекты права материального, я уже не говорю о конкретных институтах. Таким образом, Государственной Думе предстоит решать многие и многие задачи. При этом все участники дискуссии одновременно говорили о том, что правовая система должна быть устойчивой. Ну что же, видимо, это придётся отложить на какое-то время или будем вместе над этим предметно работать.

Уважаемые коллеги, говоря о 150-летию судебной реформы в России, нужно сказать, что в тот период времени судебная реформа начала

ещё одну очень важную традицию, вернее, среди прочих она поставила стратегический вопрос о собственности. В этой аудитории мне уже приходилось несколько раз говорить по поводу проблемы собственности, но тем не менее последние тенденции и некоторые последние публикации, которые касались вопросов собственности, владения ею, позволяют мне ещё раз, может быть, вернуться к этому вопросу, и я прошу прощения, если я что-то повторю.

Вопрос собственности является ключевым вопросом, всякая власть во все времена вынуждена так или иначе обсуждать проблемы собственности. И нужно понимать, что именно историческая практика многих государств доказывает, что сторонником власти, её защитником, патриотом может быть только свободный человек, обладающий собственностью, правами, порождающими ответственность — ответственность за свою семью, за работу, за свою страну. Здесь необходимо именно такое понимание направления развития, вектора политической активности: возложение ответственности; ответственность не порождает прав, но, наоборот, право со временем объективно порождает ответственность, научить ответственности может только обладание реальным правом выбора.

А дальше я на всякий случай не отказываюсь от прочтения текста, с тем чтобы, как сказал Валерий Дмитриевич, что-нибудь случайно не исказить. Академик Алексеев в одной из своих работ утверждал, что частная собственность способна оказывать на своего обладателя мощное и многообразное воздействие, которое активизирует личность, её творческий потенциал и таким путём приносит благо и самому человеку, и всему сообществу людей. Частная собственность, хотя и является источником и причиной ряда негативных тенденций в жизни людей, вместе с тем включается, как и право, в жёсткие механизмы поступательного развития общества. Мы уже проходили тотальную национализацию собственности, и практика показала неэффективность этого.

Я думаю, что в современных условиях на фоне новой волны активизации пропаганды, назовём это так, левых ценностей или неких ценностей предпочтительного огосударствления идеи либерально-консервативные в состоянии выглядеть более конкретно, отчётливо демонстрируя разницу подходов. Нужно подчеркнуть, что в традициях российской государственности в том числе ориентация на институты предпринимательства, в том числе ориентация на желание владеть собственностью, и это показывают и многие социологические опросы. Иногда в целях избирательной конъюнктуры, а иногда, может быть,

осознанно мы говорим именно о доминанте некоторых других явлений, отрицая, в частности, институт собственности. С нашей точки зрения, отрицание института собственности вновь воспроизводит технологию, когда значительной части населения предлагается получать различного рода льготы, но это порождает безынициативность. Государственная бюрократия видит смысл в распределении материальных и иных ресурсов, вместо того чтобы предложить другие процедуры и механизмы, дающие возможность предметного развития предпринимательства и защиты института собственности.

Функция административной машины должна быть в том, чтобы ввести чёткие правила работы собственников, настроить налоговое и антимонопольное законодательство таким образом, чтобы за счёт принятия одной нормы не вымывалось до 500 тысяч действующих предприятий.

И, заканчивая, я хочу сказать, что нам очень важно, что жизнь сама устранил от владения собственностью тех людей, которые к этому не способны, и поднимет других, более талантливых и дееспособных. Но этот процесс ни в коем случае не должен происходить при заказном участии полиции, прокуратуры и суда (я надеюсь, всех перечислил), необходимо выстраивать равные отношения. Поэтому для нас очень важен именно объективный подход к защите интересов собственности, и каждый раз, когда мы принимаем те или иные решения, в том числе и в условиях полемики, они должны носить взвешенный характер. Единственное, на чём мы сегодня сошлись, хотя никто из нас этого не произнёс, заключается в том, что, как ранее было подчёркнуто в статье Председателя Государственной Думы, мы ориентируемся на стабильность Конституции и соблюдение Конституции — это цель нашего развития, а по каждому отдельному институту будем договариваться отдельно.

Спасибо большое за внимание. *(Аплодисменты.)*

Председательствующий. Спасибо, Владимир Николаевич.

Попрошу выступить директора Института государства и права Российской академии наук академика Российской академии наук Андрея Геннадьевича Лисицына-Светланова.

Лисицын-Светланов А. Г. Глубокоуважаемый Сергей Евгеньевич, глубокоуважаемые коллеги! Я буду краток и начну буквально по пунктам. Дело в том, что реформа 1864 года дала старт не только развитию современной судебной системы в России, но и развитию законодательства, в частности, законодательства гражданского, в том числе касающегося регулирования в промышленной сфере, и гражд-

данского процессуального, — именно на этих моментах я и остановлюсь в рамках моего краткого выступления.

Исторический аспект. Мы часто традиционно говорим о неразвитости российской системы права. Я обращаюсь к истории и приведу факты, относящиеся к предмету моего выступления и исследования. Действительно, законодательство, касающееся интеллектуальной собственности, — а сегодня мы будем говорить об этом достаточно широко и во второй части конференции — относится к 1624 году, но это единственный пример из всемирной истории права, который датируется XVII веком. Что касается дальнейшего развития законодательства в этой области, то можно привести примеры, когда лидерство переходит к России. Я имею в виду указ о привилегиях, которые были даны Ломоносову, а затем в 1812 году — заметьте: 1812 год, 17 июня, то есть накануне вторжения войск Наполеона в Россию — Александр I принимает Манифест "О привилегиях на разные изобретения и открытия в ремёслах и художествах". Чем он интересен? Этот манифест содержит не только материально-правовые нормы, касающиеся вопросов, связанных с привилегиями изобретателям, но и указывает на судебный порядок урегулирования споров, возникающих в этой сфере. Причём устанавливался следующий порядок, весьма интересный: заявитель передавал прошение в Совет Министерства внутренних дел, где рассматривалось дело с привлечением специалистов от каждой стороны, при этом несогласная сторона имела право подать кассацию в Правительствующий сенат. Таким образом, реформа 1864 года уже имела в этой части полувековую предысторию.

Что же мы видим в самих актах, которые принимались в дальнейшем в этой сфере? Промышленный устав: регулирование вопросов, связанных с интеллектуальной собственностью, выделяется как самостоятельная сфера регулирования. В Уставе гражданского судопроизводства специально подчёркивалось, что споры, касающиеся прав на интеллектуальную собственность, передаются в окружные суды первой инстанции, причём вне зависимости от суммы требования. В Уставе гражданского судопроизводства, действовавшем в России, был раздел о третейских судах, причём при наличии некоторых исключений в отношении определённых категорий дел изъятия не относились к делам в сфере интеллектуальной собственности.

Если мы сравним реформы середины XIX века и соответствующие изменения в российском законодательстве с законодательством европейским, то в данном случае мы увидим, что изменения полностью соответствуют тем тенденциям, которые существовали в Европе

в середине XIX века. Венцом стало активное участие Российской Империи в Парижской конвенции по охране промышленной собственности. Таким образом, в России были заложены свои традиции в части регулирования как вопросов, относящихся к интеллектуальной собственности, так и вопросов, связанных с судебной защитой, вопросов третейского разбирательства. Всё это имеет глубокие корни, и это очень важно.

Далее. Если мы сопоставим дальнейшее развитие права в России и за рубежом, мы увидим, что в результате объективных обстоятельств, связанных с изменением строя в России, и судебная система, и третейская форма рассмотрения споров претерпели определённые изменения. Использование третейской формы рассмотрения споров и защиты прав в начале XX века в Европе, я бы сказал, приостановилось, и только в 20-е годы вновь происходит обращение к третейской форме защиты прав — примерно в 20-е годы, ну а в Англии только в 50-е годы. В Советском Союзе, напротив, внутренний оборот строился на одних процессуальных формах, и мы хорошо помним, что Гражданский процессуальный кодекс предусматривал третейскую форму защиты прав, но это была фактически недействующая норма, хотя в сфере международного оборота третейская форма защиты прав получает наиболее интенсивное развитие. С моей точки зрения, это большая заслуга наших замечательных отечественных профессоров — я имею в виду такие величины, как профессор Крылов, профессор Лунц, — которые были носителями традиций, заложенных в российском праве, заложенных старым российским образованием.

Теперь о дне сегодняшнем, а также позволю себе некоторый прогноз. Сейчас установился достаточно чёткий подход к вопросу, связанному с порядком рассмотрения споров в сфере интеллектуальной собственности, — это судебный порядок, который относится к вопросам признания действительности прав, и соответственно судебный — и, возможно, альтернативный — порядок, относящийся к вопросам, связанным с реализацией этих прав, то есть с оборотом этих прав. Я думаю, что он вполне логичен и пересмотра не требует, но вместе с тем возникает один вопрос — вопрос об использовании третейской формы, и он уже вызывает дискуссию. Я позволю себе тоже подлить масла в огонь этой дискуссии, конечно, в связи с тем законопроектом, о котором уже сегодня говорилось.

Так сложилась моя жизнь, что в этом году я праздную определённый юбилей — уже 40 лет я связан с международным коммерческим арбитражем, потому что именно 40 лет тому назад начал деятель-

ность в качестве докладчика Внешнеторговой арбитражной комиссии. За 40 лет, а это часть из тех ста пятидесяти, о которых мы говорим, получилось так, что мне пришлось быть и докладчиком, и представителем сторон, и арбитром по обе стороны Атлантики, и мне, откровенно говоря, тот энтузиазм, который сейчас связан с пересмотром, я бы даже сказал, с кардинальным пересмотром законодательства о третейском порядке рассмотрения споров, не совсем понятен, непонятна именно кардинальность подхода. Да, конечно, времена меняются, и мы меняемся вместе с ними, но, я думаю, нужно не так кардинально подходить к этому вопросу, тем паче что нужно посмотреть ещё на материальную подоплёку этого дела. Я со всей определённой могу сказать, что с точки зрения юридического сопровождения наиболее дешёвые дела — это, как ни странно, инвестиционные проекты, связанные с IT-технологиями, то есть современные технологии достаточно дешёвы с точки зрения их юридического сопровождения. Нормальный международный проект может стоить приблизительно 10 миллионов рублей, значит, если речь идёт о рассмотрении спора в третейском суде, то я думаю, что к тем затратам, которые пойдут на его юридическое сопровождение, надо накинуть ещё приблизительно 3–4 миллиона. И вот у меня теперь вопрос: основная часть наших научных учреждений бюджетные — где у них на это деньги?

Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Спасибо, Андрей Геннадьевич.

Приглашаю к микрофону Андрея Владимировича Габова, заместителя директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Пожалуйста.

Габов А. В. Уважаемый Сергей Евгеньевич, уважаемые коллеги! О значении реформы, 150-летие которой мы отмечаем в этом году, было сказано и написано уже очень много, и надо сказать, что её значение хорошо понимали и современники. Не могу не упомянуть мнение известного русского публициста XIX века Михаила Никифоровича Каткова, которое приводит в своей работе историк судебной реформы Григорий Аветович Джаншиев: это "есть не столько реформа, сколько создание судебной власти... У нас с установлением суда независимого и самостоятельного впервые водворяется в нашей политической жизни начало законности и права". В этом зале уже много было сказано об основных положениях этой реформы, и в своём выступлении мне хотелось бы сказать о том её аспекте, который, вне всякого сомнения, не являлся главной целью реформы, но тем не менее был её существен-

ным элементом, — о реформировании законодательства о третейских судах.

То, что этот вопрос обсуждался в процессе подготовки реформы, показывает изучение комментариев к Судебным уставам 1864 года, изданным Государственной канцелярией. В них отмечалось, что третейский суд вообще и узаконенный в особенности не достигают своей цели. Существование так называемых узаконенных третейских судов, которые были установлены Положением "О третейском суде..." 1831 года, называлось, в свою очередь, главнейшим и существенным недостатком законов о третейских судах. Отмечалось, что попытки навязать узаконенный суд были безуспешны и, собственно говоря, не побуждали тяжущихся к обращению в такие третейские суды. При этом, если говорить об основных подходах, которые были заложены реформой, отрицание идеи узаконенных третейских судов вовсе не означало отказа от добровольных третейских судов. Напротив, предусматривалась необходимость всячески развивать систему добровольных третейских судов и, более того, всячески упрощать правила соответствующего судопроизводства.

В отношении добровольного третейского суда указывалось, что право избирать посредников для решения дела третейским судом принадлежит к естественным правам, провозглашаемым во всех законодательствах: "... если человек, пользующийся гражданскими правами, может располагать произвольно своим имуществом, то он тем более имеет право избрать посредника для разрешения спорного вопроса о принадлежности сего имущества, и потому в законах следовало бы только означить сие право и установить порядок, коим третейский суд должен руководствоваться, дабы его решение получило всю силу приговора судебного места, правительством учреждённого, но отнюдь не подчинять сего суда всем тем строгим формам, которые могут быть необходимы или по крайней мере полезны в общих судебных местах".

Реформа 1864 года сохранила в части третейских судов многие правила, которые уже ранее сложились в России и были закреплены Положением "О третейском суде..." 1831 года, одним из основных было положение о так называемом суде по совести. Хотя имелись и отличия: если по Положению "О третейском суде..." 1831 года третейский суд мог решать по совести и по закону (в параграфе 8 указывалось, что если в записи не будет предоставлено суду право решить дело по совести, то он обязан его решить по закону), то после проведения реформы 1864 года суд по совести стал единственно возможным — в Уставе гражданского судопроизводства указывалось теперь, что "третейский

суд постановляет решение по совести". Таким образом, в целом реформа в части третейских судов была направлена на либерализацию, на упрощение формы.

Оценивая результаты этой реформы, нельзя не сказать, что третейское правосудие так и не заняло в России достойную нишу. В середине и, главным образом, в конце XIX века критики реформы в части третейских судов — К. Анненков, А. Гаугер, В. Шенинг, А. Гольмстен и другие — довольно жёстко высказывались относительно состояния третейских судов в России того времени, отмечались многочисленные злоупотребления (в частности, при решении дел о правах на недвижимое имущество), существование "карманных" судов и так далее. Константин Анненков, к примеру, в своём комментарии к Уставу гражданского судопроизводства, основываясь на фактах, приводившихся в печати того периода, констатировал, что решения третейского суда в губерниях западных и малороссийских не только представляются безобразными со стороны юридической, но и что обращаются к этому суду за решением с целями неблагоприятными: или для переукрепления имущества во избежание платежа долгов, или с целью избежания отчуждения имущества в случае неплатежа установленных законом пошлин и сборов, или, наконец, с целью обхода закона в тех случаях, когда продажа имущества путём законным представляется или невозможной, или неудобной. Из таких и им подобных иллюстраций деятельности суда по совести многие учёные дореволюционного периода приходили к выводам о целесообразности если не окончательного упразднения института третейских судов, то по крайней мере сужения его компетенции путём изъятия дел о правах на недвижимое имущество.

Как это ни удивительно, все эти дискуссии актуальны и в наше время — время, когда разворачивается очередная реформа третейских судов в России. Эта реформа вызвана, по существу, теми же недостатками нашей системы третейского судопроизводства, которые обсуждались и 150 лет назад, и 100 лет назад. Формальным стартом современной реформы стало поручение Президента России № Пр-3410 от 22 декабря 2012 года Правительству Российской Федерации по итогам Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 года разработать с участием объединений предпринимателей комплекс мер по развитию третейского судопроизводства в Российской Федерации. После этого была разработана соответствующая концепция, которая называется "Комплекс мер по развитию третейского судопроизводства в Российской Федерации", целью кото-

рой был объявлен не тотальный государственный контроль, а формирование единой современной регуляторной среды. Позднее были подготовлены два документа: проект федерального закона "Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации" и соответственно проект закона-спутника "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об арбитраже (третейском разбирательстве) в Российской Федерации". Как показывает анализ, в целом в этих проектах учтены многие положительно зарекомендовавшие себя правовые институты, которые уже есть в действующем Федеральном законе "О третейских судах...", однако нельзя не сказать и о некоторых проблемах. Одна из главных, с моей точки зрения, проблем — это арбитрабельность споров. В частности, проекты предполагают возможность рассмотрения третейскими судами так называемых корпоративных споров, в настоящее время разрешение так называемых корпоративных споров (в том понимании, как это закреплено в статье 225¹ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации) отнесено к специальной подведомственности арбитражных судов.

Вне всякого сомнения, компетенция третейских судов может быть достаточно широкой. Как справедливо отметил Конституционный Суд Российской Федерации (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 мая 2011 года № 10-П), обращение в третейский суд — общепризнанный в современном правовом обществе способ разрешения гражданско-правовых споров. Обращение в такой суд создаёт дополнительные возможности для защиты прав, а потому всякое ограничение его компетенции должно быть разумным, однако мне представляется, что существующий в настоящее время запрет для таких судов рассматривать корпоративные споры в полной мере соответствует интересам участников корпоративных отношений, и прежде всего миноритарных. Предлагаемое же проектами решение мне представляется не до конца продуманным, данные решения создадут не дополнительные возможности, а, скорее, ограничения для таких акционеров. В целом вопрос о возможности отнесения корпоративных споров к подведомственности третейских судов ещё требует дополнительного обсуждения. Решение в том виде, как это предлагается в проектах, не может быть поддержано: категория корпоративных споров подлежит исключению из сферы компетенции третейских судов.

И здесь нельзя не провести исторические параллели с реформой 1864 года: тогда ведь не только признали нецелесообразным само существование узаконенных третейских судов, но и соответственно ис-

ключили возможность обязательного рассмотрения такими судами корпоративных споров того времени — между участниками одного торгового дома, между участниками компании, сообщества или товарищества (параграф 51 Положения "О третейских судах..." 1831 года). В качестве ожидаемого эффекта от отмены обязательного третейского суда рассматривалось повышение интереса для компаний и товариществ в передаче своих споров добровольному третейскому суду. Современная практика также доказала, что рассмотрение таких споров государственными судами в наилучшей степени соответствует интересам участников различных корпораций. В проектах же законов предлагается, по существу, без серьёзной публичной дискуссии решить вопрос о возможности рассмотрения таких споров третейскими судами и, более того, указать на возможность такого решения в уставах корпораций.

Надо разобраться и в том, что понимается под корпоративными спорами. В конце 2012 года в Гражданский кодекс внесены изменения, и впервые в предмет гражданского законодательства были включены так называемые корпоративные отношения, которые определены как отношения, связанные с участием в корпоративных организациях или с управлением ими. Такое законодательное решение предопределяет связь между корпоративными отношениями и корпоративными спорами — эти понятия неотделимы друг от друга: корпоративные споры возникают из корпоративных отношений. Между тем, как показывает анализ проектов законов, такой связки мы не видим: проекты содержат своё собственное понимание корпоративных споров, которое никак не связано с корпоративными отношениями.

Существует ещё целый ряд проблемных вопросов — о роли государства в образовании третейских судов, об обеспечительных мерах, о статусе и правовой природе деятельности третейского суда, о силе решения и прочие, — которые требуют и серьёзной дискуссии, и доработки в этих проектах. Без этого мы наше законодательство о третейских судах не сможем реформировать таким образом, чтобы оно обеспечивало возможность беспрепятственного осуществления прав и не создавало дополнительных проблем для участников гражданских отношений.

Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Спасибо, Андрей Владимирович.

Уважаемые коллеги, у нас осталось ещё два выступления — совсем коротких, трёхминутных, но очень важных.

Сергей Михайлович Шахрай, пожалуйста.

Сергей Михайлович умеет говорить коротко, но без потери качества.

Шахрай С. М. Спасибо, Сергей Евгеньевич.

Знаете, коллеги, у судебной реформы 1864 года есть три очень яркие особенности, которые имеют прямое отношение к дню сегодняшнему, — я даже в названии своего выступления заявил о влиянии судебной реформы 1864 года на политическую систему современной России.

Особенность первая. Судебная реформа была настолько ладно скроена и сшита, что все попытки её похоронить — а они известны у историков как контрреформа одна, контрреформа другая — всегда терпели крах, судебная реформа, как птица феникс, всегда возвращалась в новом качестве, и мы имеем в истории три примера перезапуска судебной реформы. Первый — это 1904, 1912 и 1917 годы, и там у нас выпадают нормативные акты Временного правительства об административной юстиции, я думаю, они ещё нам пригодятся. Второй перезапуск, о котором никто не говорит (он очень скромный, очень незаметный, но он был), — это начало 60-х годов XX века: известные Гражданский и Гражданский процессуальный кодексы, увязанные с косыгинской реформой. И я утверждаю, что "золотая" восьмая пятилетка во многом связана с тем судебным законодательством, с тем гражданским законодательством, которое было в тот период. Третий перезапуск — это начало 90-х годов: Концепция судебной реформы, принятая Верховным Советом РСФСР в 1991 году. Именно в этом документе появляется Конституционный Суд как ангел-хранитель нашей Конституции, именно в этот период на стол законодателя — а я был председателем Комитета Верховного Совета по законодательству — легли документы 1864 года, и хочу сказать, нам ещё далеко до идеалов той концепции 1864 года, это касается и вопросов следствия, и мировых судов, и административной юстиции, и так далее. Так вот, первая особенность: конституционная реформа, судебная реформа в нашей стране бессмертна.

Вторая особенность связана с тем, что, что бы мы ни говорили о качестве судебных уставов, это была конституционная реформа, и особенность России состоит в том, что путь от абсолютной монархии к конституционной начинался с судебной реформы. В нашем Российском государстве, Империи, возникла сначала как одна из ветвей власти очень сильная судебная власть, и она потащила за собой по цепочке все конституционные преобразования.

И третья особенность (на этом я закончу). Во все периоды нашей истории, когда начинались серьёзные реформы, они влекли за собой усиление власти представительной, власти законодательной — вот это

нам тоже надо учесть. Причин тому много, но такая закономерность есть, поэтому, осуществляя все преобразования судебные, мы должны понимать, что это повлечёт за собой новые требования к качеству законодательной деятельности, качеству власти представительной.

Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Спасибо, Сергей Михайлович.

Ну и было бы неправильно с моей стороны, даже рискованно не предоставить слово полномочному представителю Президента России в Конституционном Суде Михаилу Валентиновичу Кротову. Тем более выступление Михаила Валентиновича будет украшением и завершение нашего пленарного заседания.

Кротов М. В. Спасибо, уважаемый Сергей Евгеньевич.

По оценкам современных исследователей проблематики проведения судебных реформ в России, причины судебной реформы 1864 года и современной нам судебной реформы удивительно похожи не только по своему содержанию, но и по общесоциальному фону, на котором им предстояло развиваться, — и во второй половине XIX века, и в конце XX — начале XXI века Россия стояла перед фундаментальным выбором: куда двигаться дальше? Осознание того, что оставаться на до-реформенных позициях общество уже не в состоянии, было повсеместно. Обе проводимые реформы не предполагались как обособленные проекты, а должны были быть частью масштабной перестройки большинства общественных и государственных институтов в стране. В результате начавшегося в обществе культурного и нравственного подъёма начало 60-х годов XIX столетия ознаменовалось отменой крепостного права и последовавшими за ней важнейшими реформами: земской, военной, реформами науки, образования, административной и, конечно, судебной.

Судебная реформа 1864 года стала следствием затянувшегося кризиса судебной системы, необходимость коренных преобразований которой обосновали и поддерживали сам император Александр II и его окружение. Видным чиновникам и юристам того времени было дано высочайшее повеление императора изложить в общих чертах соображения Государственной канцелярии и прикомандированных о тех главных началах, несомненное достоинство коих признано в настоящее время наукой, опытом европейских государств и по коим должны быть преобразованы судебные части в России. Такими главными началами, принципами, на которых должна была основываться в дальнейшем судебная система и отправляться правосудие, были: отделение суда от администрации; избираемый мировой суд; учреждение инсти-

туда присяжных заседателей; принципы гласности и состязательности процесса; введение присяжных поверенных и их советов; учреждение кассационного суда и некоторые иные.

В рамках выступления хотелось бы уделить внимание положенному в основу судебной реформы отделению судебной власти от исполнительной, административной и законодательной, и в частности реформе высшего судебного органа Российской Империи — Правительствующего сената, а также осветить вопрос реформирования и представительства в судах, но, к сожалению, уже нет времени.

Представляет интерес то, что и в XIX столетии составители судебных уставов пытались провести точную границу между властью судебной и другими властями, дать надлежащую силу правилу, выраженному ещё при учреждении министерств, что судебная власть во всём её пространстве принадлежит сенату и зависящим от него установлениям. Для достижения этой цели, как отмечается классиками российского права, необходимо было постановить общим правилом, что всякое дело, поступившее на рассмотрение судебных мест, разрешается ими на основании имеющихся постановлений законодательства без возбуждения законодательных вопросов. Уставы уголовного и гражданского судопроизводства содержали одинаковые положения о том, что судам воспрещается останавливать решение дела под предлогом неполноты, неясности или противоречия закона. При этом рост самостоятельности судов и задача обеспечения уложения авторитета суда и судебного решения должны были быть соотнесены с возможностью судебного произвола и необходимостью осуществления контроля за единообразием и правильностью применения законов. Это вызвало к жизни институт отмены решения, при постановлении которого были нарушены существенные формы судопроизводства или допущено неправильное применение закона. Тогда и появилась потребность в реформировании Правительствующего сената. В соответствии со статьёй 5 Учреждения судебных установлений сенат в качестве верховного кассационного органа не решал дел по существу, наблюдал за охранением точной силы закона и за единообразным его исполнением всеми судебными установлениями Империи, и суды обязаны были подчиняться суждению сената в разъяснении точного разума закона. Интересно, что для повышения как авторитета сената, так и роли суда первой инстанции было установлено, что повторные кассационные жалобы ни в каком случае не приемлются. Компетенция кассационных департаментов Правительствующего сената по рассмотрению кассационных жалоб и протестов сродни компетенции современных Конституционного и Верховного судов Российской Федерации.

Интересно, что уже тогда в судебных уставах наметилось разграничение дефекта правильного применения закона и дефекта самой нормы. Если в первом случае судебный процесс ограничивался рассмотрением дела и вынесением решения одним из кассационных департаментов, то в ситуации, когда необходимо было совершенствование законодательства, всё замыкалось лишь на судебное рассмотрение. По предложениям министра юстиции для пересмотра судебных решений губернских присутствий, ввиду установления правильного и единообразного применения закона и восстановления нарушенного порядка, в Правительствующем сенате созывалось соединённое присутствие 1-го и гражданского или уголовного кассационного департаментов, по принадлежности, поскольку именно 1-му департаменту отводилось собственной властью разъяснять смысл действующих узаконений и разрешать сомнения, возникающие при применении законов, а подобное совместное рассмотрение позволяло бы выработать концептуальный механизм совершенствования того или иного законоположения.

Профессор Градовский так писал о реализации в рамках судебной реформы принципа разделения властей: "Не о разделении, а о лучшем сочетании сенатов правительствующего и судебного следует думать каждому, кто заинтересован успехами нашего управления. Это вызывается настоятельными и вполне современными потребностями. С разделением Сената на правительствующий и судебный увеличится антагонизм между ведомствами судебным и административным и в кругу наших учреждений не будет уже посредствующего элемента, установления беспристрастного, способного сдерживать увлечения разных мест и лиц. Напротив, при надлежащем сочетании элементов сенатского учреждения получится установление, способное разрешать все спорные вопросы не в интересах того или другого ведомства, не в видах той или другой власти, а исключительно в духе закона и для пользы дела".

Великая судебная реформа и сопровождавшие её преобразования в других сферах жизни русского общества породили условия, в которых юридическая деятельность стала, как никогда ранее, популярной. Судебные уставы в их изначальном виде всегда будут высочайшими образцами отечественного законотворчества и правовой культуры. Замечательным примером подготовки и осуществления реформы правосудия остаётся и сам процесс разработки и реализации положений действительно великой судебной реформы во второй половине XIX столетия. Этот период стал временем небывалого роста юриди-

ческой активности и юридического самосознания населения, периодом расцвета отечественной юриспруденции, особенно такого её раздела, как наука о гражданском праве. Хотелось бы надеяться, что и современные правовые преобразования правосудия и стремление к утверждению демократических принципов устройства судебной системы и судопроизводства будут оценены нашими последователями по достоинству, хотя для этого, конечно, потребуется гораздо больше времени, в том числе и на выступления.

Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Спасибо большое за блестящее выступление.

Коллеги, перед тем как объявить перерыв, хотел бы сказать о двух вещах.

Первое. Конференция после перерыва продолжит работу в двух секциях. Первая секция называется "Судебная власть в России: прошлое, настоящее и будущее", модераторами выступают Татьяна Анатольевна Петрова и Владимир Николаевич Плигин — два блестящих модератора. Секция будет работать в конференц-зале. И вторая секция будет работать в мультимедийном зале: "Законодательство об интеллектуальной собственности: современное состояние и перспективы развития". Здесь модераторами выступают мои уважаемые коллеги Сергей Владимирович Железняк и Сергей Юрьевич Фабричный.

Ну и второе — это благодарность в адрес всех тех, кто выступал, и в адрес всех тех, кто внимательно слушал. Спасибо всем за внимание, за работу! И ещё раз хочу поблагодарить хозяев, потому что, по-моему, огромное удовольствие работать и в этом здании, и в этом замечательном зале. Спасибо большое!



Выступает Председатель Государственной Думы
С. Е. Нарышкин



Выступает Председатель Конституционного Суда
Российской Федерации В. Д. Зорькин



Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин,
Председатель Государственной Думы С. Е. Нарышкин,
Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка



Выступает председатель Следственного комитета
Российской Федерации А. И. Баstryкин



Заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам
Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям
с соотечественниками Т. Н. Москалькова
и руководитель фракции "СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ"
в Государственной Думе С. М. Миронов



Выступает директор Института государства и права
Российской академии наук академик Российской академии наук
А. Г. Лисицын-Светланов



Выступает председатель Комитета Государственной Думы
по конституционному законодательству и государственному строительству
В. Н. Плигин



Председатель Государственной Думы С. Е. Нарышкин,
Генеральный прокурор Российской Федерации Ю. Я. Чайка,
первый заместитель Председателя Верховного Суда
Российской Федерации П. П. Серков

СТЕНОГРАММА
заседания секции № 1
"Судебная власть в России:
прошлое, настоящее и будущее"

Конференц-зал Президентской библиотеки имени Б. Н. Ельцина.
26 сентября 2014 года

Плигин В. Н. Добрый день, уважаемые коллеги! Прежде всего скажу, что я рад приветствовать здесь Татьяну Анатольевну Петрову, заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации — председателя Судебной коллегии по административным делам. Мы вместе с ней и с вами, уважаемые друзья, будем сегодня обсуждать вопросы, которые касаются темы "Судебная власть в России: прошлое, настоящее и будущее". Довольно много всего по этой теме мы уже услышали в рамках пленарного заседания, понятно, что каждое из предложений требует дополнительного анализа, я думаю, что так или иначе мы будем возвращаться и к тому, что было сказано на пленарном заседании. Несомненно, нам интересно и то, что прозвучит сейчас.

Татьяна Анатольевна, если вы не против, начнём работать.

Петрова Т. А. Мы с удовольствием прослушаем все выступления. И как было уже сказано на пленарном заседании, предстоит очень много сделать для того, чтобы совершенствовать и государственную форму защиты, и общественную форму защиты. Мы надеемся, что ваши предложения, которые мы сегодня услышим, будут каким-то образом в последующем реализованы.

Плигин В. Н. Уважаемые друзья и коллеги! Мы с Татьяной Анатольевной вчера уже презентовали книгу, вышедшую под редакцией председателя Верховного Суда Лебедева и директора Института законодательства и сравнительного правоведения академика Хабриевой. Эта книга затрагивает многие аспекты правосудия, роль правосудия в современном мире.

Хотелось бы, предваряя, может быть, ваши выступления, вспомнить об одном из эпизодов Всероссийского съезда судей. Когда возникла дискуссия о том, какие формы предпочтительнее и как должен функционировать суд, какие новые направления нужно создавать,

Президент Российской Федерации отметил самое главное — чтобы всё это было направлено в том числе на защиту прав и интересов человека и гражданина.

Формы и основные характеристики правосудия, осуществление правосудия только судом, рассмотрение судебных дел независимыми и беспристрастными судьями, установление истины и справедливости, защита прав и свобод личности, равенство всех перед законом, гласность правосудия, право на судебную защиту, состязательность, неотвратимость правосудия, милосердие (кстати, этот термин был употреблён в документах Александра II), обоснованность судебных решений и соответствие нормам Конституции, законность и судебные прецеденты — я думаю, что как раз вокруг этого и будет строиться наша дискуссия.

Я с удовольствием предоставляю слово Владимиру Николаевичу Синукову, нашему уважаемому коллеге, проректору университета имени Кутафина.

Синуков В. Н. Уважаемые спикеры, уважаемые коллеги! В России проводилось и проводится много самых разных реформ, но судебная реформа 1864 года имеет особую судьбу даже в сравнении с теми реформами, которые ей сопутствовали, — с крестьянской реформой, земской, городской, военной, финансовой реформой и реформой университетов.

Эта судебная реформа до сих пор, в отличие от других, продолжает оказывать колоссальное влияние не только на доктрину — по сути дела, определяет её основные направления, — но и в не меньшей степени на реальную юридическую практику: судоустройство, прокурорский надзор, гласность, независимость, состязательность и так далее. Вот у многих действительно есть искушение подогнать всё под образец или по крайней мере приблизить к нему, осмыслить под этим камertonом. Но за прошедшие 150 лет отношение к реформе изменилось, оценки её значения в правовой культуре России, как ни странно, очень разные, противоположные.

Эта реформа показала прежде всего, как надо проводить реформы в юридической сфере и как не надо проводить реформы. Реформа была очень серьёзно подготовлена, она фундаментировала, так скажем, смежные, сопутствующие правовые процессы: ей предшествовала реформа полиции, ей сопутствовала реформа прокурорского надзора, адвокатуры. Это была по-настоящему системная юридическая реформа, что надо, безусловно, учитывать и нам в современной доктрине, и реформаторам.

Но в то же время есть определённый негативный опыт, который тоже должен учитываться. Реформа была огромным социальным экспериментом. Используя современную терминологию, можно сказать, что через некий юридический коллаيدر, ускоритель была пропущена традиционная Россия. Реформа действовала где-то 50 лет, очень короткий исторический промежуток времени, и она, по сути дела, определила многие процессы. Как ни странно, даже отрицательное отношение к реформе, борьба с этой реформой современников и последующих поколений во многом положила начало национальной юридической традиции в судопроизводстве.

Реформа обнажила в какой-то мере юридическую природу России, заставила об этом задуматься. В ряду принципов, которые ввела реформа, есть замечательный принцип — независимость суда. Но мы сейчас смотрим на независимость несколько с иных позиций: независимость суда от администрации — это имело огромное значение для тогдашней России, но независимость суда сейчас уже не рассматривается как абсолютный принцип. Во-первых, судебное решение, естественно, обжалуется, есть международные юрисдикции, но суд, судебная власть, судебная система — это элементы общества, и невозможна независимость от моральных принципов: например, дело Веры Засулич имело во многом отрицательные последствия для общественного сознания.

Несменяемость судей — замечательный принцип, но и здесь мы видим, что несменяемость не абсолютна, несменяемость ведёт во многом к таким тенденциям, как корпоративная замкнутость, некая изолированность от общественных отношений, от социальных групп и так далее.

Состязательность — другой коронный принцип судебной реформы 1864 года, но состязательность натолкнулась на проблему равенства, на проблему справедливости: мы видим турниры сторон, и сама по себе состязательность приходит в абсолютное противоречие вообще со смыслом правового регулирования. То есть вот это всё стало в России какой-то точкой отсчёта для понимания собственной, российской, как сейчас говорят, идентичности в судопроизводстве.

И очень важно, что за реформой — хотя мы и понимаем, что были очень большие потери в связи с отменой её большевиками, — последовал другой этап, во время которого во многом были созданы оригинальные юридические ценности. Этот этап, с большими сложностями и противоречиями, продолжался в течение всего XX века, но в это время был накоплен определённый положительный опыт.

Реформа преподнесла определённые уроки, прежде всего она показала методологическое значение процессуального права. Вот мы привыкли российскую правовую систему относить к романо-германской системе, но в отличие от романского права процессуальное право в России имеет колоссальное значение: проблемы материального права могут быть значительно купированы, даже сняты, если правильно отстроена процессуальная система.

И последующее развитие в XX веке показало — сейчас специалисты могут просто удивиться и, может быть, даже меня не понять, — что в России объективно существует почва для общего права, именно для общего, для судебного права. Мы сейчас видим, что новые сферы общественных отношений, такие как, скажем, интеллектуальная собственность, защита интеллектуальных прав, биотехнологии, — это всё новые плацдармы, которые осваивает в большей степени, гораздо более гибко именно судебная власть. И вот инкорпорация этой идеологии в современное правосознание, и прежде всего в правосознание судейского корпуса, — это огромной значимости перспективное направление преемственного развития суда и вообще судебной культуры в XIX–XX веках.

К сожалению, я не могу здесь слишком глубоко вдаваться в анализ правосознания судей, только как простой, обычный гражданин, но скажу, что мы сейчас можем видеть, как, выходя из зала судебного заседания, стороны бывают недовольны, а судья торжествует — он применил букву закона. Вот этот момент тоже настораживает: как мы готовим в университетах наших юристов, с каким мышлением юристы выходят? Этот замечательный, прекрасный принцип законности, наверное, должен получить очень широкую социально-правовую трактовку. Вот такие процессы инициировала реформа, но они, к сожалению, не были завершены.

Ещё один урок: реформа в какой-то мере в положительном смысле продолжила, а фактически сдетонировала целую эпоху постепенной утраты примирительного характера не только судебных, но и досудебных процедур. То, что сегодня говорилось о третейских судах, — это фактически апофеоз суда как государственной организации. И нам надо по-другому, наверное, всё-таки, по крайней мере в доктрине, посмотреть на предшествующий период — на конец XIX века в России, который мы привыкли оценивать однозначно негативно: мол, тогда был мрак, и приводятся соответствующие цитаты. Сейчас уже практика показывает, что не такой уж был и мрак, — да, был чиновничий произвол, было сращение с администрацией, но были и элементы

действительно народного начала в судопроизводстве, совестные суды туда перекечевали, а потом пошла тенденция к огосударствлению всего и вся, и теперь мы видим, что весь мир идёт как раз другим путём — там дифференцированное судопроизводство. А вот эта стройность, она преодолевается: мы не стремимся к стройности, пусть меня правильно поймут, мы стремимся к асимметрии, но асимметрия должна быть социальной и должна разрешать конфликты наиболее безболезненным путём.

Следующий аспект — принцип состязательности, Александр Иванович об этом уже говорил. Скорее всего, нашему процессу закономерно присущи смешанные начала, это процесс состязательно-розыскной, если хотите, следственный, он индивидуальный, он отражает специфику правосознания и, естественно, представление людей о государстве, о справедливости и о законности. В конечном счёте, подводя итог, нам, в том числе и в доктрине, необходимо ответить на вопрос, какая именно судопроизводственная форма присуща России, российскому обществу. Вот главный вопрос: в каких формах мы должны искать решение проблем, конфликтных ситуаций? Суд — самая близкая по ментальности институция государства. Ещё раз говорю, сколько угодно можно совершенствовать материальное право, но люди решают вопросы и раскрывают себя тогда, когда возникают конфликты, и вот если будет выбрана адекватная форма, то правовое регулирование будет наиболее эффективным.

Плигин В. Н. Владимир Николаевич, спасибо огромное.

Владимир Николаевич обратил внимание на одно из важнейших положений — это реализация права через мышление, право и мышление. И мне кажется, что мы очень часто переводим это в механистическую плоскость, забывая важнейшую характеристику формирования мышления для надлежащей реализации права.

Я с удовольствием предоставляю слово моему уважаемому коллеге депутату Государственной Думы Дмитрию Фёдоровичу Вяткину.

Пожалуйста, Дмитрий Фёдорович.

Вяткин Д. Ф. Уважаемый Владимир Николаевич, уважаемая Татьяна Анатольевна, коллеги! Вот такого количества предложений, как сегодня на пленарном заседании, о том, как нам реформировать судебную систему, порядок назначения судей, процесс контроля за судьями, даже порядок их привлечения к ответственности, наверное, давненько не звучало в высоком собрании, с высокой трибуны.

Но постоянное апеллирование к опыту реформы 150-летней давности не должно вводить нас в заблуждение, что тот опыт может быть

скопирован и перенесён в сегодняшний день. Этого не может быть по одной-единственной причине: экономические отношения того времени, 150 лет назад, в России и в мире кардинальным образом отличались от того, что мы наблюдаем сейчас.

К тому времени Западная Европа, причём достаточно давно, уже вступила в период индустриализации, а Россия была феодальным, сословным государством. Сегодняшний способ производства — возможно, это заезженная фраза, но, извините, от этого никуда не деться — характеризуется массовым производством, ориентированным на массового потребителя, вне зависимости, как правило, от пола, рода занятий, места проживания, национальности, культуры, языка и почти вне зависимости от возраста и вероисповедания.

И сегодня совершенно иные механизмы начинают действовать при регулировании тех или иных вопросов: кому принадлежит сегодняшняя власть или кто пытается оказывать влияние на власть, в том числе на судебную, мы прекрасно видим, когда слышим предложения, что надо вернуться к общественному контролю за судами и за судьями. Мы сейчас говорим о том, что суды должны быть абсолютно открыты, прозрачны в своей деятельности для неограниченного круга лиц через средства массовой информации и средства массовой коммуникации, такие как Интернет.

Когда заходит речь о том, что нам надо вернуться к прямым выборам судей, кстати, и иных представителей, допустим, правоохранительной системы, мы должны отдавать себе отчёт, что то, что будет происходить, к примеру, в муниципальных образованиях на территории современной Российской Федерации, — это не выборы в американских поселениях или в швейцарских кантонах: совершенно иные механизмы будут задействованы, допустим, при избрании судьи, мирового судьи, нежели это происходило и происходит в части штатов США либо в части кантонов Швейцарии, где сохранилась архаичная, старая система.

Я позволю себе, может быть, не очень лестное и приятное для некоторых присутствующих здесь представителей муниципальной власти утверждение: нынешнее местное сообщество — раздробленное и безвольное. Общественную власть, не государственную, сейчас осуществляют совершенно особые субъекты — это негосударственные, или, как сейчас говорят, некоммерческие организации, которые имеют жёсткую, вертикально интегрированную структуру и которые имеют не всегда стабильный, не всегда известный и не всегда открытый источник финансирования, именно они и будут играть главную роль

в формировании судебной власти, если говорить, допустим, о выборах мировых судей.

Я позволю себе процитировать учебник гражданского процесса Евгения Владимировича Васьковского, изданный в 1917 году, почти сто лет назад: "Выборная система не обеспечивает в полной мере хорошего состава судей... Опыт Соединённых Штатов Северной Америки, где выборы судей населением применяются в 30 штатах, ясно показал, к каким печальным результатам может привести эта система. Кандидаты в судьи не только подвергаются избирателями экзамену в своих политических убеждениях, но и принуждены обязываться постановлять решения в желательном для господствующей партии смысле. Выборы сводятся зачастую к тайной сделке между вождями политических партий. Наилучшие подготовленные к судейской должности и наиболее достойные юристы-практики предпочитают заниматься адвокатурой..." — и так далее в том же духе. Вот представим себе, кто будет давать потенциальным судьям деньги на предвыборную кампанию: криминальное сообщество, бизнес-структуры, политические партии, — дальше перечислять? — общественные организации, НКО — иностранные агенты. Нам нужна такая система? Надо десять раз подумать о том, пришло ли время выдать государство из этой сферы, из сферы защиты прав и восстановления нарушенных прав, или всё-таки мы ещё не готовы к тому, чтобы государство сняло с себя обязанности охранителя, регулятора и гаранта. На мой взгляд, ни транснациональные, ни некоммерческие организации, которые финансируются и направляются транснациональными корпорациями, ещё не готовы и не должны в полной мере брать на себя функцию государства, заменять государство. Сейчас мы спорим о том, власть государственная должна гарантировать гражданам их права и свободы или какая-то иная власть, которая в полной мере себя не проявила, не обозначила открыто, должна взять на себя эти функции. Моё личное мнение, что, во всяком случае, у нас в Российской Федерации государство должно сохраниться пока.

Плигин В. Н. Дмитрий Фёдорович, спасибо огромное.

Профессор Лазарев здесь присутствует, он написал совершенно блестящее эссе, которое называется "А где же это государство?". Правильно, Валерий Васильевич, воспроизвожу? Можно будет потом посмотреть это эссе с точки зрения того, как сочетание государственных и негосударственных институтов влияет на ситуацию.

Петрова Т. А. Уважаемые коллеги, слово для выступления предоставляется Исаеву Игорю Андреевичу, заведующему кафедрой

истории государства и права университета имени Кутафина, руководителю Комиссии Российского исторического общества по истории государства и права, доктору юридических наук, профессору.

Исаев И. А. Уважаемые коллеги, история — наука опасная, потому что она создаёт иллюзию, что можно воспринимать опыт прошлого совершенно непосредственно, особенно когда этот опыт окрашивается национально и воспринимается современной публикой как готовый рецепт. Это первое.

Второе. На юбилее обычно говорят самые приятные слова в адрес юбиляра и критике почти не подвергают, а наша конференция всё-таки ставит вопросы, связанные с некоторыми противоречиями, которые судебная реформа 1864 года несла в себе. Я считаю, что они были с самого начала, и те процессы, которые проходили в то время, соответственно и проявились. В цепи великих реформ XIX века это была наиболее радикальная реформа, по оценке представителей самых разных политических течений. Она стала аграрная реформа была ориентирована прежде всего на социально-экономические цели, а земская — на решение административно-территориальных проблем, проблем самоуправления, а вот реформаторы преобразования судебных структур и процедур видели в этой реформе путь к самой настоящей демократии, к открытой демократии.

Идея ликвидации сословного деления — это детище французской революции, и это было одним из первых лозунгов этой реформы, что, несомненно, сказалось на принципах судопроизводства и организации суда, которые реформа вводила. Отделение гражданского общества от тотального контроля государства выразилось в разграничении сфер компетенции суда и администрации. Прежний идеал, когда совмещение администрации и суда считалось лучшей формой, когда те, кто руководит, управляет, могли и судить, и выносить "правильные", "истинные" решения, ушёл в прошлое. Ушло в прошлое и представление о том, что наилучшим судом может быть суд "сословно родственных судей" или патриархальный "отеческий" суд господина и хозяина под покровительствуемыми им подвластными и подчинёнными. Пересматривая принципы судопроизводства, реформа затронула саму субстанцию судебной организации, а принцип состязательности потребовал создания двух полюсов, которые боролись и, собственно (мы даже видели это в сегодняшних выступлениях), защищали позиции, отличающиеся друг от друга, — это обвинительная прокуратура и защищающая адвокатура. Прокуратура, правда, была институтом, который был перестроен, он существовал раньше и только поменял

функции, а адвокатура была совершенно новым явлением, ещё не совсем понятным, имевшим лишь отдалённое сходство с древними послухами и соприсяжниками старых времён, и непонятно было, как к нему относиться с государственной точки зрения.

Вторая тенденция — это разделение судебных административных компетенций. Это сказалось на создании специальных территориальных судебных округов. Принцип территориальности был одним из главных принципов реформы (почему-то сегодня это не прозвучало), но эта идея повлияла на то, что на основе этого принципа разделения выросла целая система обособленной местной юстиции: мировые и волостные суды, причём земская система, связав территориальный принцип с курильным, или сословным, сохранила целый ряд элементов в судебной системе, которые носили явно сословный характер, — сословно-территориальные объединения, я ещё об этом скажу.

Отделение предварительного следствия от процесса судебного рассмотрения также было связано с задачей разделения властей и функций, сбор доказательственных материалов превращался в отдельный этап судебного процесса, чего не было раньше, а суду предоставлялась только функция оценки этих материалов. Кстати (и об этом говорили в сегодняшних выступлениях), такая объективная, или объективистская, оценка ещё не ставит стороны в равное положение.

Теория формальных доказательств ушла в прошлое, и судебная истина теперь стала устанавливаться в споре сторон. Развивается соревновательный, агональный, как говорят, или игровой, принцип, и он становится определяющим в состязательном процессе. Но при этом возрастала роль индивидуальной оценки и спонтанного решения, то есть таких элементов, которые характерны для демократии. Если теория формальных доказательств предполагала наличие готовой истины для суда и каждый элемент был дифференцирован в связи с ситуативной ценностью, а суду оставалось только сопоставлять эти элементы в процессе разбирательства, и презумпция виновности была непоколебима, вина не столько доказывалась, сколько обосновывалась, то реформа вводит совершенно новый принцип, который можно определить как принцип неопределённости. Состязательность могла привести к любому неожиданному результату дела, этому много примеров: дело 25 адвокатов, дело Веры Засулич и так далее.

Оценка доказательств судом давалась под воздействием множества факторов и иррациональных мотиваций, но буква закона всё же имела приоритетное значение, а сама унифицированная по своей фор-

ме судебная процедура была наполнена множеством самых неожиданных и разнообразных нюансов.

Вот из-за необходимости выработки некоторых принципов, которые удерживали бы систему в единстве, ведь единственной системы не сложилось (как мы слышали опять же из предыдущих выступлений), были созданы две судебные системы фактически — общие суды и местные суды. Почему было такое разделение? Это не только из-за причин социального плана — местные суды в основном были ориентированы на крестьянские дела и, так сказать, на всякие мелкие дела, были и другие причины. А вот необходимость выработки общих принципов сказала уже в элементах некоторой контрреформации: были сохранены кассационные департаменты Сената в качестве стабильного бюрократизированного звена, они соединяли в себе административные и судебные функции; это выразилось в объединении должностей, например статуса генерал-прокурора Сената и министра юстиции. То есть государство пыталось сохранить структуры, которые бы держали единство, не давали вот этому распаду полного хода. Децентрализация как бы компенсировалась этими актами такого вторичного соединения судебных и административных начал, доказательством является создание Особого присутствия Правительствующего сената — сугубо административного органа, который выстраивал совершенно иную политику, чем суд.

Для всех звеньев судебной системы, кроме Сената, был установлен апелляционный порядок пересмотра дел, который позволял вышестоящей инстанции вникать в существо дела и подвергать его пересмотру, тем самым открывалась возможность для вынесения нового решения. Кассация же, которая как бы олицетворяла и демонстрировала тенденцию к унификации, сосредотачивалась на выявлении процедурных и процессуальных нарушений. Апелляционный порядок предполагал исключение принципа аналогии права, принципа объективного вменения — самые, так сказать, приятные демократические моменты, — но вместе с тем открывал дорогу широкому судейскому правотворчеству, что потом выразилось в самых разных проявлениях.

И ещё один момент. Реформа была направлена преимущественно на проблемы организации суда и судопроизводства, и радикализм этих преобразований вполне давал основание говорить о конституционных преобразованиях. Здесь неоднократно звучало, что через судебную реформу шла к нам конституция. Так и было, если под конституцией понимать некие основные принципы государственного и общественно-политического устройства, а не только официальный документ.

Однако принципы института судебной реформы в действительности не соответствовали особенностям общественного и государственного быта страны, как писал министр юстиции Муравьёв. Таким образом, контрреформы были неизбежны.

И ещё, пожалуй, один момент. Введение института мировых судей, как и мировых посредников в рамках крестьянской реформы, свидетельствует об определённой тенденции законодателя ориентироваться преимущественно на круг местных интересов и традиций. В самих наименованиях этих институтов уже предполагались некая внутренняя связь с общинным началом, отход от бюрократии государственных учреждений: понятия "мир" и "земство" связывали путь реформы с традицией, так сказать, с правовой почвой. Но уже с самого начала проведения реформы предполагалось ограничить пространство вводимых ею принципов и институтов — мировых судей и присяжных заседателей. Существовавшие структуры власти часто оказывались в противоречии, в конфликте с внедряемыми реформой началами и принципами. Попытка их примирить была сделана уже в ходе контрреформ, и знаменитый закон о земских участковых начальниках 1889 года восстановил эту устойчивость отношений власти и суда: власть рассчитывала прежде всего на усиление контрольной функции судов при ограничении функции состязательной, соревновательной, агональной, зато критика и ограничения коснулись прежде всего институтов и установлений, в которых преобладали некие, хочу подчеркнуть, спонтанные начала, — это суд присяжных, который действовал на основе здравого смысла, а также волостные суды, которые основывали свои решения на обычаях и традициях данной местности. Эти иррациональные начала, даже включённые в достаточно рационализированную систему правосудия, под влиянием уже политических факторов потом окажутся деструктивными и будут отторгнуты самой системой.

И последний тезис. Вся система государственного управления строилась тогда на началах авторитарности и децизионизма, неспонтанности принятия решений. Отсутствие представительных органов, основной формой деятельности которых является дискуссия, как бы компенсировалось иерархической системой управления, поэтому бюрократические структуры не могли эффективно сочетать свою работу с новыми принципами — свободной дискуссией и спонтанностью принятия решений. Контрреформы были неизбежны.

Вывод, который напрашивается из предыдущих тезисов: судебная реформа вышла за пределы целей, поставленных ею же, и за пределы собственной логики. Политизация суда, которая происходила под

воздействием как внешних, так и внутренних причин, привела к иным результатам, чем те, что предполагались законодателем, это очень скоро все увидели — уже 1866 год показывает, что идёт откат. В этой сфере нарождалось гражданское общество, и оно удачно нашло внешний инструментарий для собственного самоутверждения: рождалась наша демократическая политика, зато государственная власть потеряла ещё один рычаг управления.

Плигин В. Н. Игорь Андреевич, спасибо огромное. Спасибо также за вашу крайне интересную монографию "Нормативность и авторитарность. Пересечения идей", которую вы нам любезно подарили. Фундаментальная работа — фундаментальные мысли!

Петрова Т. А. Слово предоставляется Авдейко Александру Геннадьевичу, начальнику Договорно-правового департамента МВД России, генерал-лейтенанту.

Авдейко А. Г. Уважаемая Татьяна Анатольевна! Уважаемый Владимир Николаевич! Уважаемые коллеги — участники конференции! Прежде всего хотелось бы выразить признательность за приглашение МВД России на столь представительное собрание.

Сегодня мы говорим о прошлом, будущем и настоящем судебной власти в России. Что нам дало прошлое? Конечно, это была великая реформа, но лейтмотивом реформ такого рода, которые так или иначе касаются прав человека, должны быть слова "не навреди". Прежде всего, конечно, в том, что касается прав и свобод человека, должен быть здоровый консерватизм. К примеру, разрабатывали Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, и все говорили, давайте, мол, сделаем, чтобы суды всё рассматривали, но мы прекрасно понимали, что если это сделать, то суды просто захлебнутся, и так у них нагрузка бешеная.

Именно вот такая позитивная законодательная политика в области судебной власти последовательно отражается на деятельности МВД России, и полиция реализует свой сегмент конституционных обязанностей государства по защите прав и свобод граждан, предупреждая и пресекая противоправные посяательства. Применяя меры государственного принуждения в процессе своей служебной деятельности, она сама инициирует рассмотрение дел через расследование и иные формы, рассмотрение дел в судах и сама подвергается судебному контролю.

Я не буду останавливаться на цифрах, на количестве уголовных дел, дел об административных правонарушениях, исков в судах — это громадный массив, только иски в судах по гражданским делам у нас де-

сятками тысяч измеряются, а общие суммы заявленных требований — миллиардами. При удовлетворении исков, предъявленных к МВД России, вступившие в силу решения судов исполняются в установленном законодательством порядке и служат руководством к дальнейшей деятельности с целью недопущения в будущем выявленных нарушений. Конечно, мы говорим здесь о тех решениях, которые вступили в законную силу и подлежат безусловному исполнению. Но опыт — "сын ошибок трудных", истина торжествует не всегда, и бывает, что судами выносятся решения, которые отменяются в вышестоящих судебных инстанциях, статистика это красноречиво подтверждает.

Такие случаи применительно к нашему ведомству объясняются в том числе и особенностями новейшего законодательства, регламентирующего сферу внутренних дел. В этой связи трудно переоценить важность встреч юристов — профессионалов в различных областях, которые происходят сегодня, потому что динамичность современного законодательства просто обязывает нас выработать единые подходы к правоприменению. Не покушаясь на незыблемость принципов независимости и объективности при вынесении судебных решений, на недопустимость внепроцессуальных обращений к судье по конкретному делу, мы считаем важным, крайне важным и полезным общение представителей различных ветвей власти по вопросам специфики и методики применения законов. Примеры такого общения у нас имеются. Буквально вчера в Уфе завершилось Всероссийское совещание-семинар руководителей правовых подразделений, образовательных и научных учреждений системы МВД России, в котором приняли участие два заместителя председателя Верховного Суда Республики Башкортостан. В 2011–2012 годах мы участвовали в работе совещаний, которые проводились Верховным Судом Российской Федерации, с представителями судов в Приволжском и Северо-Западном федеральных округах.

Полагаю, что такое взаимное правовое обогащение на системной основе позволит избежать фактов формирования противоречивой судебной практики, которая пока встречается. В частности, Федеральный закон "О полиции" установил, что полиция в своей деятельности руководствуется не только федеральным законодательством, но и законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и общественной безопасности. Однако суды в одних субъектах Российской Федерации принимали решения, объявляющие в соответствии с законами этих субъектов Российской Федерации незаконными составленные полицией протоколы об административных правонару-

шениях, а в других субъектах Российской Федерации суды придерживались противоположной позиции. Чтобы устранить такое разночтение, уважаемому модератору нашей секции Владимиру Николаевичу пришлось внести в Государственную Думу законопроект, уже ставший 21 июля этого года федеральным законом № 247-ФЗ. Думаю, это хороший пример реагирования законодателя на судебную практику.

И это как раз урок на будущее, потому что бывают и у законодателя ошибки, и у правоприменителя, и у судей, конечно, тоже. В современном мире надо контактировать, не пребывать в изолированном пространстве и двигаться вперёд в защите прав и свобод человека и гражданина, что является основной обязанностью государства.

В заключение хотелось бы выразить надежду, что конференция, на которой я имею честь присутствовать, станет существенным шагом в деле совершенствования законодательства и правоприменения в области судебной системы, а также будет способствовать претворению в жизнь слов Александра II "Правда и милость да царствуют в судах".

Благодарю за внимание. (*Аплодисменты.*)

Плигин В. Н. Генерал-лейтенант Авдейко, огромное спасибо за абсолютно точное соблюдение нашего регламента и также спасибо большое, что положительно отозвались о законодательной власти.

Предоставляю слово Денису Николаевичу Вороненкову, нашему уважаемому коллеге, члену Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции, заведующему кафедрой теории и истории государства и права Юридического института Санкт-Петербурга, доктору юридических наук, профессору.

Вороненков Д. Н. Спасибо большое, Владимир Николаевич, Татьяна Анатольевна. Вы знаете, очень сложно выступать в конце и не повториться, когда выступили корифеи юридического мира, которые уже затронули глобальные вопросы.

Мне очень приятно, что столь высокое юридическое собрание не говорит об идеальном государстве, — мы говорим о нашем реальном государстве, о Российской Федерации, о тех проблемах, которые у нас существуют. Механизмы реализации государственной власти, баланс стабильности законодательства и необходимости внесения в него изменений, баланс либеральных ценностей и необходимости госуправления, преобладание баланса различных юридических норм материального права, процессуальных норм — по этим проблемам были достаточно прямые, острые выступления и генерального прокурора, и председателя Следственного комитета. Мне кажется, юридическая конкуренция, которая необходима, показывает зрелость нашего

правового государства, является логическим продолжением тех исторических традиций, которые существуют.

Соотношение независимого правосудия и избирательного права — это тоже большая проблема для государства, и Владимир Николаевич Плигин, как никто другой, это прекрасно понимает, его здравая и взвешенная позиция в Государственной Думе, я считаю, является одним из сдерживающих факторов для нашего государства. Большое спасибо ему за это!

Я не хочу быть банальным, Владимир Николаевич, в своём выступлении я опирался на достаточно большой теоретический и исторический опыт, в том числе советской системы в тот период, когда она распалась, в период после 1991 года, когда возникла необходимость модернизации, но мы знаем, что не было подготовленных кадров, не было финансовых средств и высокий уровень преступности не давал государству возможности сразу же провести реформы, которые были необходимы. Мне кажется, в последние десять лет наше государство в этом направлении набирает большие обороты. И когда здесь мои коллеги вспоминают слова, что история учит лишь тому, что ничему не учит, мне всё же кажется, что выводы мы тем не менее делаем. Сегодняшняя научная конференция позволяет как раз понять весь плюрализм мнений, их разносторонность, но при этом мы едины во мнении, что правосудие должно быть независимым и что это выгодно всем: независимое правосудие и сильный суд создают важную для нашей страны в настоящий период инвестиционную привлекательность и здоровый деловой климат.

Хочу пожелать всем удачи и успешной работы!

Плигин В. Н. Спасибо большое за тёплые слова. Конечно же, слова "независимое правосудие" требуют дополнительного анализа очень многих оттенков смысла, но не в присутствии заместителя председателя Верховного Суда и первого заместителя председателя также. Мне представляется, что наряду со всем прочим очень важно осознание судом себя как власти, и от этого будут зависеть многие и многие аспекты. Спасибо большое за выступление.

Татьяна Анатольевна, если позволите, я предоставлю слово даме, Цисане Автандиловне Шамликашвили, президенту Национальной организации медиаторов. Она в своё время заставила в реальном смысле этого слова всех нас очень внимательно отнестись к такому термину, как медиация. Мы пытались от этого термина отойти, но так или иначе её внимательное отношение к тому, что она в этой области делала, заставило в том числе и нас об этом думать.

Пожалуйста.

Шамликашвили Ц. А. Спасибо большое.

Уважаемый Владимир Николаевич! Уважаемая Татьяна Анатольевна! Дамы и господа! Прежде всего спасибо за то, что у меня есть возможность сегодня, во время празднования столь важной даты в развитии нашего государства и российской правовой системы, говорить о медиации.

Наверное, все присутствующие здесь со мной согласятся, что государство и судебная система как один из важнейших институтов государства существуют прежде всего для людей, для граждан. На сегодняшний день в нашей стране уже есть закон о медиации, и более того, несмотря на то что скепсис присутствует, несмотря на то что развитие действительно происходит достаточно медленно, поступательно, медиация как институт, направленный на реализацию интересов человека и гражданина, в нашей стране постепенно обретает всё больше и больше союзников, сторонников.

Судебная реформа 1864 года заложила основу для того, чтобы в нашей стране начало формироваться гражданское сознание в широком смысле этого слова и гражданское общество. С конца 1980-х — начала 1990-х годов мы не только декларировали, но и прилагали огромные усилия, чтобы в нашей стране развивалось действительно правовое государство, основы правового государства и основы устойчивой, стабильной судебной власти, которая всегда для любого цивилизованного общества является единственным и главным гарантом справедливости, и на сегодняшний день очень и очень важно, что медиация находит отклик в нашей стране. Когда мы начали системно заниматься развитием этого института в России, нам достаточно часто говорили о том, что это прекрасный институт, но он не будет работать в нашей стране, потому что не будет восприниматься из-за нашей культуры, нашего менталитета. Но я думаю, что как раз в российской культуре, в российском менталитете, традиционно в России обычаем было использование альтернативных способов разрешения споров, с одной стороны, а с другой — мы сегодня можем сказать, что в мире только в последние два десятилетия, возможно, достаточно системно исследуется такой вопрос, как влияние справедливого процесса, когда речь идёт не просто о судебном производстве и об осуществлении правосудия, а о справедливом судопроизводстве, что для граждан порой более важно. И наверное, раз судебная система является одним из тех институтов, куда в первую очередь гражданин приходит в случае, когда ему необходимо защитить свои права или восстановить попранные права, то судебная система должна быть наиболее чуткой к тем изменениям,

которые происходят в обществе, к новым вызовам, и она должна быть не только чуткой, но и адекватно на всё реагирующей. Когда сегодня мы говорим о том, что медиация прежде всего должна интегрироваться (мы говорим о широкомасштабной интеграции), сотрудничать с судебной системой, работать рука об руку, то это, наверное, не преувеличение. Все вы сегодня слышали — цифры здесь назывались — о той нагрузке, которую испытывает судебная система, но я всегда немножко с опаской отношусь к словам, что медиация прежде всего разгрузит суды. Да, будет, возможно, такой побочный эффект, но самое главное, что, используя медиацию в стенах суда, судебная система этим самым показывает, что она действительно является гарантом, но при этом не монополизирует возможность свершения справедливости в достижении справедливости. Судебная система следует букве закона, а если говорить о медиации, о справедливом процессе, то процедура медиации действительно позволяет тем, кто оказался вовлечённым в конфликт, не привлекая государственную власть, не пользуясь никаким административным ресурсом, а опираясь только на собственное понимание того, что является их интересом, при этом, конечно, руководствуясь принципом уважения и равного признания права за другой стороной на реализацию её интересов, достичь тех решений, в которых будут отражаться прежде всего их собственные чаяния и которые будут исполняться сторонами.

Наверное, полемизируя о том, как создать необходимые условия для независимого суда, допустим, выбирать или назначать судей, так же как и представителей других государственных институтов, в какой-то момент мы осознаем, что, может быть, наше общество недостаточно созрело для того, чтобы отдавать это полностью на откуп гражданам. Но вместе с тем, именно создавая условия для развития таких институтов, как медиация, мы способствуем развитию гражданского общества и его зрелости. Я надеюсь, что эти первые шаги позволят нам и дальше идти рука об руку с судебной системой, для того чтобы решать задачи на благо всего нашего общества.

Плигин В. Н. Спасибо за ваше интересное выступление. (*Аплодисменты*).

Петрова Т. В. Уважаемые коллеги, я хочу сказать, что имеется и процессуальная основа для того, чтобы говорить, что суд оказывает большое влияние на то, чтобы в обществе сложилось понимание этих процедур. Процессуальная норма Гражданского процессуального кодекса обязывает суд — это обязанность суда — разъяснить сторонам право на проведение этих процедур, поэтому суд независимо от на-

грузки должен исполнять эту процессуальную обязанность и следовать процессуальной форме.

Плигин В. Н. Коллеги, я уже говорил сегодня об одной из блестящих работ Валерия Васильевича Лазарева, их у него очень много. Валерий Васильевич — доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН.

Пожалуйста, вам слово, Валерий Васильевич.

Лазарев В. В. Уважаемая Татьяна Анатольевна! Уважаемый Владимир Николаевич! Уважаемые участники конференции! В своём выступлении я хотел бы обозначить две проблемы, которые, на мой взгляд, должны быть объектом законодательной политики.

Первое. Наверное, начать надо с информации. В Институте законодательства и сравнительного правоведения, который я здесь сегодня представляю, создан очень своеобразный отдел — отдел имплементации решений судебных органов в законодательство Российской Федерации, и само название отражает основную задачу деятельности отдела. Уже сам подход говорит о признании судебной власти, как здесь говорили, в качестве основной. Доктрина же говорит, что нигде нет закрепления, нет в том числе и конституционного закрепления, суда в качестве третьей власти, поэтому, разумеется, если рассуждать в юридическом аспекте, в плане правотворчества, сегодня — с этой трибуны это тоже прозвучало — признаётся зарождение у нас судебного общего права, несмотря на то что наша система континентальная. Так вот, если мы признаём роль судебной практики, а это бесспорно и признавалось во все времена, если мы признаём, что в суде вырабатываются определённые нормы, которые затем надо вводить в законодательство, то применительно к решениям Конституционного Суда ни у кого таких сомнений никогда и не возникало. Мы говорим только о том, что далеко не оперативно, далеко не все и далеко не полностью воспринимаются постановления Конституционного Суда законодателем, — это действительно так, здесь есть проблема.

Но ведь речь может идти не только о Конституционном Суде. Я полагаю, что в этой части ревниво относятся судьи Верховного Суда к Конституционному Суду, и не без оснований, потому что в Верховном Суде также вырабатываются правовые позиции, формулируются нормы, практические нормы, которые в качестве прецедентных или иных, но так или иначе воспринимаются безусловно нашим правоприменением. Но если у нас до сих пор судебный прецедент не признаётся, а правотворческий характер деятельности судов прямо или косвенно — по-разному смотрят на это — признаётся, то каков выход?

А выход таков, что доктрина и практика должны внимательно присматриваться к соответствующим решениям судов, с тем чтобы или оставить их в качестве просто толкований норм, или посмотреть на них как на решения, конкретизирующие правовые нормы, или воспринимать их как решения, преодолевающие пробелы в законодательстве. Законодательные решения в данном случае могут быть разные, главное, чтобы доктрина и практика осмысливали решения судов.

И вот здесь второй сюжет напрашивается. Дело в том, что мы говорим о суде и как бы о правотворческой роли суда, но я бы в данном случае подчеркнул, что решения эти рождаются в ходе судопроизводства, а в судопроизводстве довольно много участников, и с этой точки зрения решения эти в большой степени отражают именно волю тех, кто участвовал в том или ином конкретном судопроизводстве. Меня смущает, сразу скажу, отсутствие в этом зале адвокатов.

Плигин В. Н. Пользуясь случаем, хотел бы напомнить, что здесь Баршевский, классический адвокат. Но хотел бы сказать, что Федеральную палату адвокатов сюда приглашали, и вы, как член научного совета Федеральной палаты адвокатов, достойно её представляете. Я не хочу сказать, что адвокаты игнорируют это заседание, это не так, но тем не менее передайте им наш поклон.

Лазарев В. В. Да, конечно, передам, вне зависимости от причин их отсутствия. Да, я действительно имею отношение к руководству Научно-консультативного совета Федеральной палаты адвокатов, и когда узнали, что я сюда еду, конечно же, захотели, чтобы какие-то наши позиции я озвучил здесь.

Вне всякого сомнения, нельзя говорить о судебной реформе 1864 года без осознания того, что едва ли не основной составной частью её было создание адвокатуры присяжных. В этом зале в июне по случаю 150-летия создания присяжной адвокатуры собирались адвокаты из очень многих европейских стран, и не только европейских, и меня смущает, что одно и то же событие отмечается в разное время и всеми порознь. К 150-летию присяжной адвокатуры выйдет доклад Федеральной палаты адвокатов, где подчёркиваются многие обстоятельства, которые вполне можно экстраполировать и на остальные институты судебной реформы, в частности, уроки реформы. Первый урок тот, что, как и 150 лет назад, в программе обучения и развития ставятся одни и те же проблемы, которые до сих пор не решаются, это на 100 процентов касается и адвокатуры. Адвокатура 150 лет усваивает уроки истории, но непоследовательно и с самыми разными оценками, я думаю, и суд наш с разными оценками их усваивает. История учит,

что адвокатура — это плоть от плоти общества, я думаю, что суд тоже, и каково общество, таковы и эти институты. Процессы демократизируются в зависимости от политического режима, вне всякого сомнения, и возвышается роль всех институтов, которые создавались в процессе судебной реформы. И в этом отношении, как я понимаю, позицию защиты в законодательной деятельности надо учитывать в той же степени, что и позицию прокурорскую, это очень важные и серьёзные позиции. Вот мы очень дружим — я, во всяком случае, дружу — с Министерством внутренних дел. Вчера выступал заместитель прокурора Санкт-Петербурга и говорил, что, к сожалению, следователи изначально испытывают негативное отношение к потерпевшим, а уж что они испытывают по отношению к адвокатам!.. И вот с этой точки зрения адвокатура — это тот институт, который всегда был в немилости у государства. Полагаю, это неправильно, это надо каким-то образом изживать.

И последнее. Я думаю, что сегодня нередко осуществляют защиту интересов граждан отнюдь не адвокаты, а люди, которые не имеют никакой ответственности, не имеют иногда никаких нравственных устоев и даже образования не имеют надлежащего. Вопрос представительства прежде всего в суде и многие другие вопросы, мне кажется, надо решать, причём не узко, с адвокатской точки зрения, а через принятие закона, который бы реализовал то право на квалифицированную юридическую защиту, которое гарантировано нашей Конституцией. Такой законопроект вносился, но, мне кажется, надо объединить этот вопрос с решением проблемы юридического образования: если государство гарантирует квалифицированную юридическую помощь, то почему государство должно допускать такое образование, которое не даёт квалифицированного специалиста? Государство должно пристально смотреть, оно должно обозначить, кто, где и в каком качестве — в особенности это имеет отношение к выступлениям в суде — может представлять интересы граждан, хотя здесь есть одно "но", и очень серьёзное: вроде бы гражданин сам должен выбирать, кто будет представлять его интересы в суде, но здесь много проблем, их одним разом не решить, а есть необходимость обсуждения, и обсуждения как раз в среде законодателей, но с участием... Сколько было томов предложений к судебным уставам? Шесть томов, шесть томов предложений! Сейчас очень хорошую работу проводит Министерство юстиции в соответствии со своей программой, но мы не видим хотя бы пары томов предложений с вашей стороны относительно того, как обеспечить решение самых насущных наших вопросов!

Плигин В. Н. Валерий Васильевич, спасибо огромное за столь эмоциональное выступление. Претендуя на дружбу с вами, я в то же время, поскольку вы второй раз упомянули о приглашении адвокатуры, понимаю, что вы хотите сказать, что Карфаген должен быть разрушен, — вам это не удастся! Я не буду называть фамилии, но мы приглашали руководство Федеральной палаты адвокатов, это точно, в протоколах это есть, передайте им большой поклон, будем надеяться, что в следующий раз...

Лазарев В. В. А я и в их адрес в данном случае тираду произносил. Да, я считаю, это нехорошо, что они не участвуют в конференции.

Плигин В. Н. Добились-таки вашего признания. Спасибо большое. *(Аплодисменты)*.

Петрова Т. А. Слово для выступления предоставляется Комарову Сергею Александровичу, заведующему кафедрой теории государства и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктору юридических наук, профессору.

Комаров С. А. Уважаемые Татьяна Анатольевна, Владимир Николаевич! Уважаемые коллеги! Чтобы пролить бальзам на израненную душу Валерия Васильевича, хочу сказать, что адвокаты присутствуют в нашем зале, могу даже назвать фамилию, имя и отчество: Черных Андрей Николаевич, доцент Юридического института, Санкт-Петербург.

А своё выступление я хотел бы начать с того, что присоединяюсь к позиции Сергея Михайловича Шахрая: судебная реформа бессмертна, поэтому в своём выступлении остановлюсь на проблемах, связанных с оптимизацией деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Ну, ни для кого не секрет, что в настоящее время кассационное производство стало третьей инстанцией в гражданском процессе, ибо его основная задача — проверка законности судебных актов, что возвращает кассационному производству его исконно историческое назначение и унифицирует его с арбитражным процессом. Однако проверка вступивших в законную силу судебных актов при наличии нарушений норм материального или процессуального права реализуется судами кассационной инстанции двух уровней — президиумами судов субъектов и судебными коллегиями Верховного Суда Российской Федерации, производство которых состоит из нескольких этапов. При этом остаётся возможность обжаловать в порядке надзора судебные акты в Президиум Верховного Суда при наличии соответствующих условий, оснований для отмены.

В отличие от гражданского судопроизводства вступившие в силу судебные акты арбитражных судов проверяются федеральными арбитражными судами округов, и территория, охватываемая юрисдикцией этих судов, не совпадает с территорией федеральных судов Российской Федерации. Отсюда можно сделать вывод, что это обстоятельство в определённой степени гарантирует их независимость от органов государственной власти в регионах.

Второй вопрос. Всё, что я сейчас скажу, — это моё личное мнение как профессора, не более того, я уже не государственный гражданский служащий, поэтому имею на это право. В системе судов общей юрисдикции апелляционная инстанция и кассационная инстанция институционально самостоятельны и не отделены от тех органов, чьи акты обжалуются: в верховном суде республики, краевом, областном суде, суде города федерального значения, суде автономной области, суде автономного округа — и апелляционная, и кассационная инстанции. Таким образом, две инстанции фактически в судах одного уровня, что вряд ли повышает гарантии защиты нарушенных или оспариваемых прав граждан.

Нельзя также не отметить тот факт, что нахождение апелляционной и кассационной инстанции в одном и том же суде не является фактором, который способствует повышению качества отправления правосудия, так как достаточно сложно ожидать от кассационной инстанции судей, первоначально рассматривающей кассационные жалобы, критического отношения к решениям коллег, возможно работающих в соседнем кабинете. Беспокойство вызывает и тот факт, что на региональном уровне один и тот же суд действует последовательно, как кассационная и как надзорная инстанция по одному и тому же делу.

Мне представляется, что нашему законодателю, возможно, не следовало бы изобретать велосипед, а нужно было взять за основу модель судебных инстанций в системе арбитражных судов, исключаящую инстанционное дублирование, что предлагалось и учёными, и практиками. Необходимость создания окружных судов в рамках судов общей юрисдикции и реформирования сложившейся системы судов общей юрисдикции в настоящее время находит довольно-таки широкую поддержку среди учёных и в какой-то мере среди практиков, среди юристов. Однако это необходимо делать с учётом тщательной проработки перспектив и целей такого реформирования. Прогнозирование последствий принимаемого законопроекта — это проблема номер один.

Далее. Право кассационного обжалования является субъективным правом заинтересованного лица, однако если в арбитражном

процессе подача кассационной жалобы соответствует необходимым требованиям закона, служит безусловным основанием для проверки законности судебного акта, то в гражданском процессе данный вопрос зависит от усмотрения судьи.

Кассационная жалоба по правилам, которые установлены Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации, подаётся через суд, принявший судебное постановление, но адресуется непосредственно суду кассационной инстанции. В суде общей юрисдикции кассационные жалоба, представление подаются непосредственно в суд, но адресуются непосредственно суду конституционной инстанции. В суде общей юрисдикции конституционные жалоба, представление подаются непосредственно в суд конституционной инстанции. И конституционными инстанциями для обжалования апелляционных определений судов субъектов, решений районных судов и так далее являются, соответственно, и президиумы, и суды автономной области, и так далее. Следовательно, в гражданском судопроизводстве, в отличие от арбитражного, фактически появляются две конституционные инстанции, что вряд ли целесообразно.

В технически оснащённых арбитражных судах судебный процесс фиксируется на магнитный носитель, который приобщается к протоколу, — я вчера проводил заседание совета, машина не сработала, но всё восстановили, сделав технический перерыв, — в судах же общей юрисдикции запись не ведётся, отсюда такая склонность судей делать протоколы под решения, а не наоборот.

По-разному организована работа и с сайтами судов. В арбитражном процессе дела довольно оперативно выкладываются в электронную картотеку, там публикуются все решения, постановления судов, причём не на отдельных сайтах, а на сайте Высшего Арбитражного Суда, оттуда есть выход на соответствующие сайты арбитражных судов более низкого уровня. Таким образом, очень легко найти нужное для тебя дело и по суду первой инстанции, и по наименованию и так далее. Существует возможность подписи на услугу "электронный страж", которая заключается в том, что если принимается какое-то решение суда, то информация передаётся соответствующему заинтересованному лицу. Мне представляется, что этот опыт вполне может быть использован и унифицирован в целом в системе новых судов.

А вот система ГАС "Правосудие" — федеральные суды общей юрисдикции — существенно отстаёт: решения на практике публикуются не всегда, в разделе "Поиск по делам и судебным актам" отсут-

ствуется поиск по наименованию стороны дела и, наконец, отсутствует возможность подачи заявления, материалов по делу в электронной форме. Указанные факторы создают существенные трудности при использовании соответствующей системы.

И ещё. Владимир Николаевич, у меня есть комментарий к Конституции, написанный вместе с Денисом Николаевичем. Обязательно в комитет приду, подарю.

Плигин В. Н. Комментарий к Конституции передали, спасибо большое!

Комаров С. А. Две минуты, если можно.

Плигин В. Н. Хорошо, две минуты.

Комаров С. А. Я бы хотел отреагировать на выступление Барщевского. Когда он говорил о том, кто должен быть судьёй, помните, он сказал, что будущий судья должен сначала прокурором поработать, а потом адвокатом. Да не будет у нас такого! У нас нельзя совмещать работу прокурора и адвоката, и адвоката никогда не возьмут в судьи, это моё личное мнение, не знаю, как это будет на практике.

И второе. Относительно высокой зарплаты судей. Нельзя судей сравнивать с корпоративными юристами, нельзя забывать также о том, что у государственных гражданских служащих ещё есть шикарный социальный пакет. Я, как бывший государственный гражданский служащий, скажу, что, как ушёл со службы, потерял многое. Хорошо, что работаю в академии, поэтому в какой-то степени это компенсируется.

Спасибо большое за внимание. Всего доброго! (*Аплодисменты.*)

Петрова Т. А. Сергей Александрович, большое спасибо за сравнительный анализ норм Арбитражного процессуального и Гражданского процессуального кодексов. Должна заметить, что вновь сформированный Верховный Суд функционирует только с 6 августа и первые акты были утверждены Пленумом Верховного Суда только 7 августа. В настоящее время фактически осуществляется подача, я бы сказала, не прекращена подача конституционных жалоб в электронной форме, и вы можете ознакомиться с временным порядком подачи этих жалоб на сайте Верховного Суда.

Безусловно, вы уже слышали сегодня на конференции выступление Петра Павловича Серкова, он говорил о том, что разрабатывается новый Гражданский процессуальный кодекс. И я надеюсь, все те положения, о которых вы говорили, будут проработаны, учтены, тем более что принцип создания окружных судов независимо от территориально-го деления — это как раз один из основополагающих принципов судеб-

ной реформы 1864 года, о которой мы говорим. Я думаю, все эти положения будут учтены при разработке законодательства, будем надеяться.

Плигин В. Н. Относительно того, что должно быть расширено представительство адвокатов в судебном корпусе, скажу следующее. В настоящее время, я не помню точную статистику, кажется, около 4 процентов или, может быть, больше адвокатов, в прошлом адвокатов, работают судьями. Но такая позиция, конечно, заслуживает внимания.

Петрова Т. А. Я должна сказать, что большинство моих коллег имели адвокатский опыт, поэтому говорить о каком-то ограничении для адвокатов при подаче соответствующих заявлений вообще не имеется никаких оснований.

Плигин В. Н. Уважаемые коллеги, я бы хотел предоставить слово Наталье Викторовне Булановой, заведующей отделом проблем прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности и участия прокурора в уголовном судопроизводстве НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, кандидату юридических наук, доценту.

Пожалуйста, Наталья Викторовна.

Буланова Н. В. Уважаемые участники конференции, позвольте в первую очередь поблагодарить организаторов данного мероприятия за предоставленную возможность выступить на столь представительном форуме. Такие мероприятия позволяют и обратиться к урокам истории, и подвести итоги текущего момента, и обсудить насущные проблемы, и наметить пути их решения.

В своём выступлении я хочу обратить ваше внимание на сокращённые формы уголовного судопроизводства, на так называемый институт особого порядка судебного разбирательства, на те проблемы, которые у нас возникают.

Но прежде всего я хочу обратить ваше внимание на то, что Устав уголовного судопроизводства 1864 года также допускал сокращённую процедуру судебного разбирательства: в окружном суде после оглашения обвинительного акта председатель разъяснял подсудимому существо обвинения и спрашивал, признаёт ли он себя виновным. В случае если подсудимый признавал себя таковым, ему задавались вопросы относительно совершённого преступления, и если признание подсудимого не вызывало сомнений и от участников процесса не поступало возражений, то суд, не производя дальнейшего исследования доказательств, мог перейти к заключительным прениям.

В настоящее время в соответствии с действующим Уголовно-процессуальным кодексом особый порядок принятия судебного решения

применяется в трёх случаях: если обвиняемый согласен с предъявленным ему обвинением в совершении преступления, наказание за которое не превышает 10 лет лишения свободы; если обвиняемый заключил досудебное соглашение о сотрудничестве; если дознание по уголовному делу проводилось в сокращённой форме.

Надо сказать, что статистические данные свидетельствуют о том, что постоянно растёт количество уголовных дел, рассмотрение которых проходит в особом порядке при согласии обвиняемого с предъявленным ему обвинением. Если мы посмотрим цифры, то увидим, что в 2004 году количество таких дел составляло 20 процентов от общего числа уголовных дел, рассмотренных судами, тогда как в 2013-м такие дела в целом по стране составили уже 63 процента. При этом надо сказать, что в разных субъектах Российской Федерации эти цифры существенно отличаются. Например, в Республике Калмыкия чуть более 33 процентов уголовных дел рассматриваются в таком порядке, в Республике Мордовия 81 процент уголовных дел в прошлом году рассматривался в особом порядке. При этом в отношении 90 процентов подсудимых суды постановляют обвинительные приговоры, в отношении остальных уголовные дела прекращаются по нереабилитирующим основаниям.

Надо сказать, что такой тенденции в немалой степени способствовал и законодатель. В июле 2003 года в УПК были внесены изменения, согласно которым суд мог рассматривать дела в особом порядке в отношении лиц, которые обвинялись в совершении преступлений, за которые закон предусматривает наказание до 10 лет лишения свободы, тогда как в первоначальной редакции было до 5 лет лишения свободы, то есть диапазон значительно вырос. Тот факт, что судебным заседанием по делам, подлежащим рассмотрению в особом порядке, доказательства не исследуются, обязывает органы, которые осуществляют уголовное преследование, органы предварительного следствия и прокуратуру самым тщательным образом проверять, подтверждено ли обвинение, с которым согласился обвиняемый, и правильно ли квалифицировано содеянное.

Надо сказать, что применение такого порядка существенно упрощает процедуру разрешения уголовных дел и положительно сказывается на сроках уголовного судопроизводства, однако это ни в коей мере не должно снижать качество предварительного расследования дел.

В июне 2009 года УПК был дополнен новой главой, которая регламентирует особый порядок принятия судебного решения при заключении с обвиняемым досудебного соглашения о сотрудничестве.

Надо сказать, что этому предшествовало тщательное изучение особенностей международного опыта заключения так называемых сделок с правосудием и огромная работа по адаптации этого института к российскому уголовному судопроизводству, достаточно вспомнить те бурные дискуссии, которые продолжаются до настоящего времени.

Целью введения данного института было создание правовой базы для противодействия организованной преступности, коррупции, организация эффективного расследования наиболее сложных уголовных дел. Применение этого института предоставляет возможность следственным органам привлекать к сотрудничеству лиц, состоящих в организованных группах и преступных сообществах, на условиях значительного сокращения срока уголовного наказания и распространения на них мер государственной защиты.

Надо сказать, что в целом практика применения этого института показала свою результативность. К примеру, несколько цифр. В 2013 году прокурорами было рассмотрено немногим более 3 тысяч 900 ходатайств подозреваемых и обвиняемых о заключении досудебного соглашения о сотрудничестве, из них было удовлетворено 85,5 процента. По окончании расследования в суд было направлено немногим более 2 тысяч уголовных дел с представлением об особом порядке проведения судебного заседания и вынесены судебные решения в отношении лиц, с которыми такие соглашения были заключены.

Но надо сказать, что практика применения этого института выявила и ряд проблем, которые нуждаются в законодательном урегулировании. К примеру, два момента, на которые хотелось бы обратить внимание.

Надо сказать, что выявилась такая тенденция, когда лица, заключившие досудебное соглашение о сотрудничестве, сообщают следственным органам информацию, которая касается только их участия в совершении преступления, и не раскрывают информацию о своих сообщниках. Подобное поведение является прямым нарушением заключённого досудебного соглашения, и в таких условиях дальнейшее его применение ставится под большое сомнение. Однако закон не предусматривает возможность расторжения заключённого соглашения, основания и порядок такого расторжения не определены.

Вторая проблема заключается в том, что уголовное дело в отношении лица, которое заключило досудебное соглашение, выделяется в особое производство, и, как правило, оно заканчивается намного раньше, чем основное дело, направляется в суд, рассматривается судом, по делу постановляется обвинительный приговор, подсудимо-

му назначается наказание. Наказание в соответствии с заключённым соглашением не превышает половины максимального размера наказания, которое предусматривается соответствующей статьёй Уголовного кодекса. Очевидно, что приговор не обжалуется ни стороной обвинения, ни стороной защиты. Однако при рассмотрении основного уголовного дела, уголовного дела в отношении соучастников подсудимый может отказаться от ранее данных показаний и в суде эти показания не подтвердить — опять-таки имеет место явное нарушение досудебного соглашения о сотрудничестве. Вместе с тем закон не предусматривает возможность...

Плигин В. Н. Наталья Викторовна, искренне прошу прощения у вас, но сейчас в Государственной Думе находится на рассмотрении (я употреблю неправильные слова), слава богу, не принятый в третьем чтении законопроект, в соответствии с которым дела, по которым наказание — лишение свободы до 15 лет, могут рассматриваться в особом порядке. Я знаю, что и мы с вами, и наши коллеги будут обсуждать этот вопрос на заседании Научно-консультативного совета при Генеральной прокуратуре.

Извините, что прервал вас.

Буланова Н. В. Вот ещё одна проблема, которую я обозначила. Понятно, что это случаи злоупотребления правом и они должны пресекаться, но возможность такого пресечения должна быть законодательно установлена.

И в заключение я хочу сказать, что сокращённые формы уголовного судопроизводства являются весьма перспективными, это показал и мировой опыт. В то же время в любом случае, когда речь заходит об упрощении судебной процедуры, затрагивающей такие принципы, как состязательность, презумпция невиновности, обеспечение права на защиту, надо помнить о необходимости сохранения процессуальных гарантий участников уголовного процесса. Сокращённое судопроизводство не должно вести к упрощенчеству, которое в конечном счёте очень дорого обойдётся правосудию. *(Аплодисменты.)*

Плигин В. Н. Спасибо большое.

Уважаемые коллеги, мы вынуждены будем сейчас перейти на несколько иной порядок. Это вызвано интересом к конференции и одновременно нашим желанием сделать так, чтобы все желающие могли выступить. Предоставляю слово Москальковой Татьяне Николаевне, депутату Государственной Думы, доктору юридических наук, профессору.

Татьяна Николаевна, пожалуйста.

Москалькова Т. Н. Я думаю, что уже наступило время подвести итоги. Работая с тем документом, который вы нам предложили для обсуждения...

Плигин В. Н. Предлагаю не брать этот документ, и объясню почему. Мы сейчас слушали выступления, и в каждом выступлении были предложения, которые отличаются от предложений нашего проекта итогового документа, поэтому мы его отредактируем с учётом тех выступлений, которые имели место. Пожалуйста, не критикуйте его, а скажите фразу, которую мы должны туда вписать.

Москалькова Т. Н. Я хотела бы обратить внимание на самый последний пункт, о чём сегодня очень много говорили и Татьяна Анатольевна, и представитель Верховного Суда. К сожалению, здесь всё так мягко, обтекаемо написано, что, в общем, не отражает суть нашей дискуссии. Поэтому, Владимир Николаевич, очень просила бы в этом пункте более конкретно и чётко написать: ускорить принятие кодекса во втором чтении и завершить эти процедуры, с тем чтобы дать необходимый инструментарий нашему судебному корпусу.

А мне хотелось бы сказать буквально несколько слов о той уголовно-процессуальной модели, которую мы сегодня рассматриваем в рамках Устава уголовного судопроизводства 1864 года и от которой мы так далеко ушли. Сегодняшние большие мероприятия, которые мы позволили себе проводить в столь трудное для России время и которые связаны с празднованием 150-летия судебной реформы 1864 года, очень важны для нашего правосудия и для будущего нашего государства, они дают новый импульс для научного и правоприменительного осмысления того правового поля, в котором мы развиваемся, того мира, в котором мы живём.

В рамках трёхминутного выступления хотелось бы сказать о необходимости отменить стадию отказа в возбуждении уголовного дела и обеспечить наконец реализацию принципа доступа к правосудию: не могут дознаватель и следователь, отказывая в возбуждении уголовного дела, лишать потерпевшего, стремящегося к сатисфакции, всей процедуры, чтобы таким образом его судьба, дело о виновности или невиновности обидчика решались задолго до судебной процедуры. Поэтому мы будем поддерживать ту группу юристов, экспертов, профессионалов, которые в рамках Академии управления МВД России, центрального аппарата МВД работают над законопроектом, отменяющим возможность начала уголовного судопроизводства с момента его регистрации. Мы сильно отошли от той процедуры возбуждения уголовного дела, которая появилась у нас в 1937 году, и разрешили производство ряда следствен-

ных действий, включая экспертизу, до возбуждения уголовного дела, что ещё больше нарушило принципы защиты прав и интересов граждан в уголовном судопроизводстве и изменило эту модель не в лучшую сторону. Будем достойны преобразований наших отцов, судебной реформы 1864 года и постараемся создать и укрепить этот памятник правосудия в наших научных трудах и в нашей повседневной практике.

Плигин В. Н. Спасибо большое вам.

Только не воспринимайте, пожалуйста, это как критику, но на всякий случай я хочу вам сказать, что более 17 миллионов заявлений подаётся в год, и в случае если эти 17–18 миллионов дел будут автоматически расследоваться, без предварительной оценки... Но это предмет для отдельного разговора.

Сейчас выступит Андрей Витальевич Ильин, доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета.

Андрей Витальевич, пожалуйста.

Ильин А. В. У меня будет исторический, теоретический и, если можно так сказать, конфликтивный обзор, хотя вряд ли будет время доказывать тезисы, которые я постараюсь вам изложить.

Я постоянно говорю это своим студентам, хочу сказать и в этой аудитории, глядя в глаза профессоров, докторов и практиков с огромным опытом работы: я думаю, что в юридическом деле мы по-прежнему мало применяем исторический подход, и поэтому мой ударный тезис будет следующим.

Судебная реформа 1864 года — это лишь один эпизод в истории нашего правосудия, и нынешнее состояние правосудия тоже текущий эпизод. Нужно всё-таки иногда подниматься над сегодняшними проблемами и пытаться обозреть более длительный промежуток развития. Не удаляясь в самые дальние дебри (уже, так сказать, середина нашего заседания), скажу, что основной закон, который у нас обычно отождествляют с лёгкой руки большевистского закона 1918 года с Конституцией, на самом деле более глобальное понятие. Есть доконституционный уровень развития и конституционный, российская история даёт нам прекрасную возможность видеть это при сопоставлении царских основных законов и конституционных актов XX века. Так вот что отличает первое от второго? Демократизм, наличие парламентского учреждения, представительной формы правления и комплекса прав и свобод человека и гражданина, которые обеспечивают это представительное правление. В этом отношении роль судебной власти достаточно, по-моему, важна, а они, эти моменты демократизации, не очень прикладываются к судебной власти.

Марина Викторовна Немытина как раз пропагандирует тезис (который я вполне разделяю, но сегодня он звучал без ссылки на неё), что российское конституционное развитие начинает свой путь с судебной реформы или чуть раньше, с 1861 года. В конце концов фундаментальный принцип равенства перед законом был укреплен дворянско-крестьянской реформой, а уж судебная реформа, даже царские министры это признавали, была порождена реформой крестьянской. Предположительно (это гипотеза) в этом процессе исторической конституционализации, будь она в России или за рубежом, можно выделить три исторических уровня. Сначала идёт демократизация законодательной власти — то самое учреждение сначала ещё с очень узким избирательным правом — парламентов, которые берут в свои руки законодательную власть. Следующий этап — демократизация, конституционализация исполнительной власти. Могу сразу высказать своё мнение: очень немногие страны в мире сейчас вступили в этот этап, и ни одна из хваленых демократий его не завершила. Нетрудно догадаться, что судебная власть, как наиболее специфическая, отличающаяся особыми требованиями к квалификации тех, кто её осуществляет, в этой гипотезе, которую я вам представляю, должна быть третьим этапом. Это не в ближайшем будущем, но чтобы это когда-нибудь свершилось, не при нас, нужно работать уже сейчас. И в связи с этим, в частности с учётом опыта судебной реформы, думаешь о том, что, во-первых, нужна, конечно же, целенаправленная — не для галочки — программа правовой пропаганды, воспитания широчайших масс наших сограждан в первую очередь в области правосудия.

Владимир Николаевич не велел обращаться к тексту итогового документа, но там прямо в этом духе есть предложение о дальнейшем развитии компьютеризации судов, об Интернете, о том опыте, который не без участия, кстати говоря, нашего вуза начинался здесь, в Санкт-Петербурге, в 1990-е годы. Потом выпускник нашего вуза председатель Высшего Арбитражного Суда перенёс и блестяще развил это в Арбитражном Суде. Вот не упустить и развить это, распространить наконец на всю систему, особенно на суды общей юрисдикции, — это первый шаг к тому, чтобы, в частности, тот же хваленый суд присяжных из "суда улицы" (помните это катковское презрительное выражение, которое Александров, я имею в виду знаменитого адвоката, обыграл как позитив?) не превращался в "суд толпы": здесь всё-таки не должны быть люди, абсолютно ничего не понимающие в правоведении, а всё-таки должны быть люди, понимающие право.

Конечно же, нужно подумать в свете всем известных проблем с реформой наших судов не только над утилитарными какими-то проблемами, а над тем, например, что университетов было меньше десятка — училище правоведения да два лица на всю Россию, и поэтому юристов не хватало. Может быть, всё-таки благодаря именно народности самого замысла мирового суда судебные уставы не ставили квалифицирующим требованием юридическое образование мирового судьи? Может быть, малозначительные дела не требуют ничего, кроме дополнительной образовательной программы, которую университеты — Московский, Санкт-Петербургский — блестяще организуют, может быть, это выход?

И наконец, стратегический момент. Я думаю, что суд присяжных, конечно, великое изобретение Средневековья, но трудно найти в государственном быту и в праве вещи, которые несколько столетий безотказно работают, и много можно сказать о суде присяжных с точки зрения идеологии этого правового института, но он есть и у него много положительных сторон. Но то же Средневековье изобрело — будем к нему почтительны — суд нового типа, советская практика — может быть, и не идеально — реализовала его в известной триаде. Полагаю, что в перспективе, конечно же, по крайней мере для какой-то категории дел надо развивать эту идею, и это будет та демократизация, конституционализация, от которой всем только лучше.

Вот в двух словах то, что я хотел сказать. (*Аплодисменты.*)

Плигин В. Н. Спасибо большое. Вы затронули природу мирового суда, мы действительно пытаемся думать над этим, поскольку в настоящее время это довольно-таки для нас понятный институт, это становится частью судов общей юрисдикции, над этим действительно нужно думать.

Петрова Т. А. Слово для выступления предоставляется Немытиной Марине Викторовне, заведующий кафедрой теории и истории государства и права РУДН, члену Комиссии Российского исторического общества по истории государства и права, доктору юридических наук, профессору.

Немытина М. В. Уважаемые коллеги, спасибо за предоставленную возможность выступить.

Ну вот мы все знаем дату принятия судебных уставов — 20 ноября 1864 года, но, наверное, не все знают, что введение, собственно открытие новых судов состоялось в апреле 1866 года, когда были открыты окружные суды в Санкт-Петербурге и Москве, то есть ещё один повод есть собраться и поговорить о судебных уставах — через два года.

Здесь сегодня вспоминали указ Александра II Правительствующему сенату о том, чтобы "водворить в России суд скорый, правый, милостивый и равный для всех подданных наших". Что касается суда правого, в российской интерпретации правосудие и есть суд правый, следовательно, справедливый, и вот когда, например, в решениях уважаемого Конституционного Суда России встречаем слова "справедливое правосудие", то это, получается, масло масляное, простите, так как правосудие и есть суд справедливый. Поэтому когда я пишу о суде, то очень редко использую слово "правосудие", я чаще пишу о судопроизводстве и судоустройстве, потому что смысл судебной реформы именно в правосудии. И вот этот идеал правосудия спустя 150 лет мы продолжаем искать.

Очень важный момент, почему самодержавие пошло на проведение судебной реформы, и главный вопрос здесь такой: абсолютизм в России сохранился после принятия судебных уставов или абсолютная монархия в России перестала существовать? Если царь лишился части своих прерогатив, прерогатив в сфере суда, значит, встаёт вопрос о том, чтобы, наверное, немножечко по-другому посмотреть на абсолютизм: может быть, Россия перестает быть абсолютной монархией или уже делает шаги в этом направлении?

Валерий Дмитриевич Зорькин, глубоко уважаемый мною человек, сегодня рассказал о том, что якобы уже в 1866 году судьи были подчинены губернаторам. Знаете, я всегда опасаюсь, что брошенная уважаемым человеком в большом зале фраза потом широко пойдёт по стране. Поскольку я занималась всеми документами, связанными с проведением судебной реформы, с пересмотром судебных уставов, смею вас заверить, что судьи не были подчинены не только губернаторам, но и императору: император не мог уволить неугодного судью, не мог отстранить его от должности. И покусились на независимость суда, на несменяемость судей только в 1885 году, создав Дисциплинарное высшее присутствие Правительствующего сената. И то это было только ограничение несменяемости, но не подчинение суда администрации, на самом деле в России только в начале XX века судами стала управлять администрация, появилась так называемая щегловитовская юстиция, а это уже 1905 год и далее. Поэтому я бы призвала наше научное юридическое сообщество и, наверное, людей, которые здесь, в этом зале, олицетворяют власть, и судебную, и другие ветви власти, к глубокому, очень серьёзному прочтению судебных уставов, а также не только к их прочтению, а к изучению практики, тех социальных условий, того пласта российской культуры, который связан с судебными уставами 1864 года.

Большое спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

Плигин В. Н. Марина Викторовна, спасибо огромное и спасибо за те уточнения, которые вы сделали.

Петрова Т. А. Слово для выступления предоставляется Дунаевой Наталье Викторовне, главному научному сотруднику Президентской библиотеки имени Ельцина, доктору юридических наук, доценту.

Дунаева Н. В. Добрый день, глубокоуважаемая Татьяна Анатольевна, Владимир Николаевич, уважаемые коллеги! Поскольку зашла речь о работе над итоговым документом, я бы хотела сразу внести своё предложение.

Современный юрист уже не мыслит свою работу вне электронных баз данных правовых документов, многие из которых включают и историко-правовые разделы, но пока исследователь истории права и государства не может опереться на аналогичный ресурс, составленный из правовых памятников, актов, документов прошлых эпох.

Представляется важным отметить, особенно в этих стенах, в стенах Президентской библиотеки, первой национальной электронной библиотеки России, что уже наступило время объединить усилия правоведов, историков, архивистов, библиотекарей, программистов, специалистов в области информационных технологий в формировании электронной базы данных или нескольких баз данных, содержащих правовую информацию, информацию о прошлом нашей страны, её народов, граждан. Это откроет не только перед историко-правовой наукой, которую мы здесь представляем, но и перед всем обществом бесконечные горизонты познания отечественной истории государства и права. Мы должны думать о наших будущих поколениях и о наших студентах, из которых выйдут и практики-юристы, и учёные, и сегодня информационные технологии должны работать на подготовку юристов нового поколения. И прецеденты такой работы уже есть, в частности, мне бы хотелось обратить внимание на опыт Президентской библиотеки по созданию совместно с ведущими архивохранилищами нашей страны, в частности с Российским государственным историческим архивом, электронных коллекций ценнейших правовых памятников, которые сегодня становятся доступными абсолютно любому заинтересованному читателю.

В эти юбилейные дни на портале Президентской библиотеки появилась коллекция, о которой сегодня упоминалось вскользь на нашей конференции, — это знаменитое, составленное Сергеем Ивановичем Зарудным 74-томное "Дело о преобразовании судебной части в России". Электронная форма хранения информации позволила не только оцифровать этот гигантский труд Сергея Ивановича За-

рудного, но и соединить его с описью — не менее масштабным документом, который известен только узкому кругу специалистов, описью этого многотомного дела, которая тоже была составлена Сергеем Ивановичем Зарудным и опубликована в работе Григория Аветовича Джаншиева в 1891 году. И теперь любой первокурсник, не говоря уже о специалистах, практиках, историках, может, сделав один клик мышкой, прочитать любой документ этого бесценного исторического памятника.

Представляется, что подобный опыт может быть использован для воспроизведения любой эпохи, любого ценнейшего пласта истории нашего права и государства, важно начать и придать этому делу соответствующие организационные и, естественно, финансово-материальные формы развития.

В региональном аспекте такие проекты тоже могут быть очень перспективными. Благодаря современным информационным технологиям возможно интегрировать в единые информационные блоки пока ещё разрозненные данные о правовой жизни различных регионов нашей страны в те или иные исторические эпохи.

Изучение судебных уставов в данном аспекте открывает перед исследователями широчайшее поле для деятельности. Я уже упоминала о многотомном собрании "Дела о преобразовании судебной части в России" Зарудного, куда им были включены сотни предложений и откликов юристов-практиков, государственных деятелей, общественных деятелей на законопроекты. И круг лиц, которые оставили свои отклики на первые проекты судебных уставов, поражает своей широтой. Краеведческий поиск персонально этих лиц, произведённый опять-таки студентами юридических вузов при участии библиотечных работников соответствующих городов и мест Российской Федерации, мог бы составить тоже прекрасный информационный ресурс, который дал бы представление о степени включённости общества, граждан, тогда ещё подданных российского императора, в процесс разработки законопроектов.

Ну и конечно, бескрайние возможности у нас открываются в связи с использованием информационных технологий по дополнению, например, уже созданного ресурса, фундаментальных коллекций правовых памятников, информации о развитии норм, о развитии тех или иных разделов законодательства. И таким образом мы постепенно сможем выйти на создание уникальных баз данных о жизни памятников прошлого, которые пока, хоть и имеют цифровую электронную форму, весьма статичны.

Поэтому, мне кажется, наша конференция вполне могла бы провозгласить вот эту идею необходимости интеграции историко-правового наследия, в первую очередь законодательного, хотя не только, конечно, а любых правовых актов, свидетельствующих о значимых юридических событиях прошлого, и воспоминаний участников, для того чтобы мы получали с каждым нашим новым усилием более целостную, объективную картину правового развития нашего отечества.

Вот в условиях лимита времени я хотела бы, пожалуй, на этом закончить.

Плигин В. Н. Наталья Викторовна, прежде всего спасибо вам огромное за гостеприимство, которое вы нам здесь оказали, и спасибо за ту огромную работу, которую вы делаете в принципе по фиксации истории, её популяризации, библиотека здесь, конечно, выполняет колоссальную роль. Спасибо большое!

Михаил Фёдорович Флоринский — доктор исторических наук, профессор кафедры истории России с древнейших времён до XX века Санкт-Петербургского государственного университета.

Пожалуйста, Михаил Фёдорович.

Флоринский М. Ф. Глубокоуважаемая Татьяна Анатольевна! Глубокоуважаемый Владимир Николаевич! Глубокоуважаемые участники конференции! Постараюсь в течение трёх минут, не злоупотребляя вашим терпением, кратко охарактеризовать те сюжеты, о которых собирався вести речь в своём выступлении.

Ну, как известно, в ряду государственных институтов думской монархии, утвердившейся в России после реформ 1905–1906 годов и просуществовавшей до Февральской революции, виднейшую роль играл Совет министров, выступавший в качестве правительства Российской Империи. Он не только являлся основным звеном системы исполнительной власти в России, но часто выступал в роли конкурента парламентских структур — Думы, Государственного Совета — и оказывал ощутимое влияние на функционирование судебной системы, причём не только в плане обсуждения, скажем, законопроектов, касающихся его как правительства, что было бы совершенно естественно. Вот на том, в каких формах и в какой мере он воздействовал на судебную систему России, я и хотел остановиться в своём выступлении.

Прежде всего законодательство, разумеется, не отводило ему какой-то особой роли, вообще об этом умалчивало, но Совет министров по закону руководил деятельностью отдельных министерств, в том числе и Министерства юстиции, а от Министерства юстиции — об этом уже говорилось, кстати, на пленарном заседании — зависело очень мно-

гое. Прежде всего на должность министра юстиции и на большинство должностей в судебной сфере люди назначались либо царём, либо министром по его представлению. Согласно закону о Совете министров все назначения, все рекомендации от всех министров о назначениях должны были предварительно рассматриваться в Совете министров.

Конечно — и здесь уже говорилось о так называемой щегловитовской юстиции, — это позволяло оказывать влияние на состав судей, хотя всё же полностью интегрировать суд, подчинить его исполнительной власти, безусловно, не удалось. И есть немало дел — мне самому доводилось их видеть, — где правительство демонстрировало неуверенность в том, что судьи, пусть и подобранные, вынесут тот, какой нужно было власти, приговор.

Кроме того, в Совете министров могли обсуждаться вопросы, являвшиеся предметом доклада министра юстиции, — это дела о помиловании, о смягчении наказаний, о вынесении приговоров, связанных с лишением сословных прав дворян, чиновников, духовенства, и некоторые другие.

Насколько широко это использовалось, сказать трудно, источники не позволяют судить об этом, а наиболее часто в Совете министров рассматривались конкретные судебные дела, связанные с привлечением к ответственности за должностные преступления высших должностных лиц. Дела касались депутатов Государственной Думы, правда, Дума вообще и отдельные депутаты не настолько много значили в тогдашней системе, чтобы возникал соблазн их, например, подкупить, и обычно речь шла о привлечении к ответственности по другим поводам — за клевету, за содержание выступлений.

Всего — на этом хочу завершить — за период с 1909 года, когда первый раз возникло такое дело, и до Февральской революции такие дела возникали девять раз. В двух случаях Совет министров принял решение отклонить соответствующее ходатайство о возбуждении дела, в остальных случаях было решено дать делу законный ход. До Февральской революции ни одно из них ничем не кончилось, они застревали на уровне Первого департамента Государственного Совета, который выносил окончательные вердикты — о предании суду, об освобождении от суда либо об оставлении дела без последствий.

Вот коротко то, о чём я хотел сказать. Спасибо за внимание.

Плигин В. Н. Михаил Фёдорович, спасибо огромное за такой потрясающий экскурс в историю, особенно по поводу привлечения депутатов к ответственности. Бюрократия, с одной стороны, сыграла свою положительную роль, несомненно, никто не был привлечён к ответ-

ственности, но, с другой стороны, поскольку не было ответственности, мы знаем, чем это завершилось.

Петрова Т. А. Слово для выступления предоставляется Громошиной Наталье Андреевне, заведующей кафедрой гражданского и административного судопроизводства Московского государственного юридического университета имени Олега Емельяновича Кутафина, доктору юридических наук, профессору.

Громошина Н. А. Огромное спасибо за возможность выступить хотя бы и в трёхминутном формате.

Я хотела бы поговорить о единстве процесса и едином цивилистическом процессуальном кодексе. Буду говорить об этом тезисно, это мой взгляд на настоящее и будущее процесса, образно говоря, из окопа процессуальной науки.

Тезис первый: процесс един, независимо от того, какой это процесс — уголовный, арбитражный, гражданский или административный. Это было доказано очень давно, достаточно вспомнить книгу Рязановского "Единство процесса", поэтому здесь мне гораздо проще, я могу перейти к следующему тезису.

Если процесс един, то понятно, что это всё-таки единство сущности. С точки зрения содержания процессы, конечно же, разделяются на типы, следовательно, можно говорить о типологии процессов. Так вот, с точки зрения типов процессов можно выделить два: уголовно-правовой и цивилистический. К цивилистическим процессам относятся как раз те, которые на сегодняшний день особо остро стоят на повестке дня: это процесс гражданский, это процесс арбитражный и процесс, который предполагается регламентировать тем кодексом, который ждёт своего принятия и о котором сегодня говорили, — кодексом административного судопроизводства. Это всё процессы одного содержательного формата и одной типологии, это единые с точки зрения их сущности и типа процессы, поэтому, я полагаю, и происходит сегодня мероприятие, которое мы все с вами наблюдаем, а именно объединение высших судов, и то, о чём мы сегодня слышали с вами, — законопроектная работа по созданию единого цивилистического процессуального кодекса, то есть соединение судов — это одно, а вот обеспечение единства процесса и создание единого кодекса, который будет объединять на сегодняшний день производства, регламентируемые ГПК и АПК, — это абсолютно правильное решение.

Если оценивать с точки зрения теории и истории, почему у нас появился Арбитражный процессуальный кодекс, то это будет характеристика как раз того исторического периода, о котором мы сегодня очень

много говорили, — это проявление особенностей исторического развития нашей государственности, а не отражение сущности процесса, какой-то его самостийности. Если мы опять же в этом историческом ключе — начиная с 1992 года, когда появился Арбитражный процессуальный кодекс, и заканчивая сегодняшним днём, когда стоит на повестке дня вопрос объединения кодексов, — посмотрим, как менялся наш АПК, то увидим, что с каждым обновлением (в 1992, 1995 и 2002 годах) этот кодекс всё более сближался с Гражданским процессуальным кодексом, и это абсолютно правильно, это есть отражение сущности процесса. Хотела бы сказать, что нельзя говорить о соединении в одно именно потому, что здесь нет детерминанты разрушения или, скажем так, нивелирования Арбитражного процессуального кодекса, и это не означает, что мы должны ликвидировать суды, то есть соединение процессов и судов, ветвей судов, — это разные явления.

Очень часто можно слышать, что, мол, нужно создать трудовые суды и трудовой процессуальный кодекс, нужно создать семейные суды и семейный процессуальный кодекс, — это ошибочное предложение, нет такой детерминанты. Как ещё опять же сто лет назад было доказано, отнюдь не каждому материальному праву требуется свой процесс, потому что процессуальная форма цивилистическая, она универсальна. И вот в этом плане я хотела бы вступить в дискуссию с двумя уважаемыми авторами, которые призывали к наиболее скорому принятию кодекса административного судопроизводства. Вот как раз в этом отношении я хотела бы предупредить, что нужно много раз всё взвесить и вспомнить историю, к которой сегодня много раз обращались: много томов было написано, много лет продумывали, прежде чем было принято такое решение. Сейчас же мы говорим о том, что кодекс административного судопроизводства, проект которого находится в Думе и был принят в первом чтении, подвергается огромным критическим нападкам, и эти нападки совершенно справедливы. Ведь посмотрите, что такое кодекс административного судопроизводства сегодня: это клон, очередной клон. Вот у нас был Арбитражный процессуальный кодекс, но для его появления хотя бы были исторические причины, а для появления кодекса административного судопроизводства — только политическая конъюнктура.

На сегодняшний день суды общей юрисдикции, арбитражные суды в полной мере в той процедуре, которая есть, — хотя, конечно, есть недостатки, спору нет — обеспечивают защиту прав и интересов, и процедура рассмотрения дел, возникших из публичных правоотношений, вписываясь в общую процессуальную форму, тем не менее представля-

ет из себя довольно своеобразное явление, которое позволяет защищать права и интересы, а принимая кодекс административного судопроизводства, мы получим ещё один дубль, который приведёт к тем сложностям, которые мы в течение многих десятилетий уже видели на примере истории параллельного существования Гражданского процессуального и Арбитражного процессуального кодексов. (*Аплодисменты.*)

Петрова Т. А. Большое спасибо, Наталья Андреевна, за выступление.

Я бы хотела сказать, что, безусловно, вопросы судоустройственные и судопроизводственные взаимосвязаны. Иногда действительно, когда говорят об административном судопроизводстве, речь сводится только к созданию административных судов, но в законодательстве имеются все предпосылки для того, чтобы было создано самостоятельное административное судопроизводство.

Я хочу обратить ваше внимание, что в 1998 году Конституционный Суд указал, что не имеет значения, в каком органе рассматривается спор, и производство должно быть административным, а главными и определяющими являются те правила, по которым этот орган рассматривает этот спор. Поэтому необходимо создание именно правил административного судопроизводства в форме судебного контроля над деятельностью административной власти. Я думаю, что мы должны начать эту процедуру, принять этот кодекс, он не может быть итогом интенсивных исследований. Мы тем самым продвинем вперёд те принципы, которые были заложены ранее, и реформой 1864 года в том числе.

Плигин В. Н. С разрешения Татьяны Анатольевны хочу вам сказать огромное спасибо за очень содержательное, глубокое, серьёзное выступление. И только для того, чтобы не множить число друзей, я не буду останавливаться на различных подходах к оценке кодекса об административном судопроизводстве, но, как мы видим, действительно существует целый ряд сложных оценок с точки зрения процесса.

Петрова Т. А. Слово для выступления предоставляется Тоту Юрию Викторовичу, профессору кафедры истории для преподавания на естественных и гуманитарных факультетах Санкт-Петербургского государственного университета, доктору исторических наук.

Тот Ю. В. Уважаемые Татьяна Анатольевна, Владимир Николаевич! Я постараюсь своё выступление, которое запланировал, свести к нескольким тезисам.

И первый тезис связан с тем, что судебная реформа являлась частью пакета реформ, которые справедливо в истории называют великими реформами. Великие они в первую очередь потому, что затро-

нули все сферы деятельности общества, хотя, может быть, в меньшей степени политическое устройство, политическую жизнь государства. И наверное, справедливо было бы говорить о подготовке этих реформ не в 60-е годы, а гораздо раньше, начиная с 50-х годов, когда был поставлен вопрос о комплексе, о пакете реформ.

Первоочередной задачей правительства была реформа уездной полиции. Несколько слов об этом уникальном учреждении. Уездная полиция, как заметил, кстати, министр юстиции Панин, являлась правительственным органом на местах. Полиция являлась исполнительным органом местной власти, в компетенцию полиции входили в том числе судебные и следственные функции. Уездная полиция занималась практически всем, что касалось местного управления, и разработка реформы уездной полиции начинается как раз с конца 50-х годов, когда Александром II была учреждена специальная комиссия о губернских и уездных учреждениях. Главное направление реформы полиции состояло в изъятии у неё судебных и следственных функций, для этого и была образована комиссия о губернских и уездных учреждениях, которая специально разработала проект об учреждении судебных следователей, и судебные следователи были учреждены в июне 1860 года, задолго до судебной реформы.

И второй момент, который связан с разработкой полицейской реформы и непосредственно имеет отношение к судебной реформе, — это проблема ответственности полицейских чиновников, так как их наказывали за злоупотребления и должностные преступления. Раньше наказания относились к сфере полномочий губернатора, губернского правления, а судебные уставы вывели полицейских чиновников, то есть, по сути дела, чиновников местной администрации, из юрисдикции губернской организации и передали судебным органам. И, завершая, скажу, что эта норма судебных уставов стала предметом острой полемики, даже борьбы между Министерством внутренних дел и Министерством юстиции на протяжении практически всех 70-х годов, когда МВД стремилось вывести из юрисдикции судебных учреждений проблему наказания своих чиновников. Но надо отдать должное, высшая бюрократия, министры защитили эту норму судебного права, эту норму судебных уставов.

К сожалению, я на этом закончу. *(Аплодисменты.)*

Плигин В. Н. Спасибо большое.

И я должен сказать, что аналогичные процессы — внутренние споры из-за компетенций — постоянно продолжаются, поэтому изучение предыдущего опыта, конечно, имеет значение.

Петрова Т. А. Скажу, что полицейская реформа, или реформа местного самоуправления, так и не была завершена до 17-го года.

Плигин В. Н. Не буду давать оценку реформы местного самоуправления сейчас, потому что мы это только вчера обсуждали.

Петрова Т. А. Слово для выступления предоставляется Сиренову Алексею Владимировичу, доценту кафедры источниковедения и истории России Санкт-Петербургского государственного университета, доктору исторических наук.

Сиренов А. В. Глубокоуважаемые участники конференции! Своё выступление я хочу свести к нескольким даже не тезисам, а фразам.

Здесь говорилось о том, как важно для современной юридической судебной практики обращение к историко-юридическому наследию, но при этом обращались к наследию XIX века. Это закономерно, потому что источники хорошо сохранились, но мне бы хотелось сказать о том, что наследие более ранних эпох, не только XVIII века, но и Средневековья, тоже даёт прекрасный, поучительный материал, который, к сожалению, в историко-юридической литературе, как я понимаю, должным образом не востребован. Я намеревался рассказать о судебных делах XVII века, которые решались монастырскими властями по отношению к крестьянским общинам, бывшим в собственности монастыря. Мы на кафедре, наши студенты, аспиранты, сейчас занимаемся описанием монастырских архивов XVII века. Таких документов не так много, но тем не менее такие материалы есть, и они показывают, насколько конфликты XVII века (я подчеркну: середины XVII века) похожи на конфликты современные, и те проблемы тоже очень созвучны современности. Довольно много дел посвящено вопросам культуры быта, в частности, возбуждались дела и принимались решения по факту нецензурной брани. Это середина XVII века, хочу обратить внимание на важность этого материала.

Спасибо за внимание.

Плигин В. Н. Алексей Владимирович, спасибо большое за краткое выступление.

Это выступление напомнило то, о чём мы сегодня говорили на заседании комиссии по истории государства и права Российского исторического общества, касаясь вопросов истории: у нас есть пробелы в понимании своей истории вообще и в понимании того, что происходило на самом деле. Смывая различные исторические эпохи, мы смываем представление о своей стране, поэтому если вы действительно сделаете описание монастырских дел, тем более по вопросам этики, вопросам использования тех или иных слов, то это даст совершенно

новое представление об истории России, как берестяные грамоты дали совершенно иное представление о Новгородской республике. Мне представляется, работа над восполнением истории России является одной из важнейших и стратегических.

Уважаемые коллеги, у нас, к сожалению, не осталось времени на дискуссию, мы перенесём её на следующие наши конференции, на целый ряд специальных конференций, которые будут проводиться по конкретным вопросам вместе с Верховным Судом в Государственной Думе, на экспертном совете, в Генеральной прокуратуре.

И может быть, будем завершать, Татьяна Анатольевна, да?

Петрова Т. А. Когда-то исследователи реформы называли судебную реформу 1864 года замаскированной попыткой создать правовое государство. Я думаю, что сегодняшние наши открытые публичные мероприятия будут удачной попыткой реализовать все те положения, которые были заложены великой судебной реформой.

Спасибо большое всем за работу!

Плигин В. Н. Спасибо большое всем за внимание!

Я ещё раз хочу сказать, что мы рады видеть нового заместителя Председателя Верховного Суда в наших рядах, это очень хороший опыт начала сотрудничества с Государственной Думой.

Как вы обратили внимание, несмотря на различные точки зрения, мы всегда находили и находим взаимопонимание. Может быть, в рамках обсуждения этих точек зрения мы выстроим дальше правовой материал.

Уважаемые коллеги, проект итогового документа мы допишем, он изменится в связи с вашими выступлениями.

Спасибо огромное за работу!

Тексты произнесённых выступлений

Н. М. Кропачев,
*ректор Санкт-Петербургского
государственного университета*

Путём судебной реформы Александра II: традиция, современность, новация

В ряду других великих преобразований Александра II судебная реформа в наибольшей степени продвигала начала всеословности, правового равенства российских подданных. Вместе с тем на первом этапе преобразования охватили только 37 губерний европейской части Российской Империи, то есть около половины от общего числа губерний Империи — 68, а, например, в Сибири судебная реформа с использованием базовых принципов 1864 года, но всё же в существенно урезанном варианте была проведена спустя треть века.

По прошествии полутора столетий очевидно, что в целом судебные преобразования отличает здоровый реализм в постановке целей и выборе методов проведения, а главное — верно выбранный вектор развития национальной системы правосудия, поскольку вплоть до сего дня мы продолжаем двигаться в стратегическом направлении, намеченном отцами судебной реформы.

Прежде всего необходимо напомнить, что судебная реформа сформировала традицию существования единого и единственного высшего судебного органа в России. Высочайше утверждённое Учреждение судебных установлений 1864 года внесло кардинальные изменения в судостроительство России. Однако и в пореформенные времена осталось неизменным положение Правительствующего сената как верховного ординарного суда в Империи, хотя бы и разделённого на специализированные судебные департаменты (статьи 114, 116–117 Учреждения судебных установлений). Основные государственные законы 1832 года сохраняли свою силу и по-прежнему провозглашали Сенат хранилищем законов, имея в виду не столько архивные задачи, сколько организацию высшим судебным органом

Российской Империи единообразного и комплексного применения законодательства на всей территории страны¹.

Принцип единства высшего судебного органа неизменно соблюдался в нашей стране на протяжении столетий. Даже в советский период в судебном строительстве ориентировались на дореволюционный опыт и в организации Верховных Судов РСФСР и СССР в 1923 году были воспроизведены лучшие черты сенатского судоустройства.

Вместе с тем монизм высшего суда — это не просто национальная традиция, а институциональное отражение нераздельности и судебной власти, и государственной власти в целом. Сильный объединённый центр судебной власти требуется согласно классической схеме разделения полномочий в триаде законодательной, исполнительной и судебной властей², не даром единая вертикаль административно-исполнительной власти и также палаты Федерального Собрания Российской Федерации образуют целостную законодательную ветвь государственной власти. Отечественный опыт и теоретический анализ в равной мере приводят к выводу, что разделение судебной власти ослабляет систему правосудия. В этом контексте очевидна своевременность решения об объединении Высшего Арбитражного и прежнего Верховного Судов, и, чтобы вертикальному монизму двух других ветвей государственной власти соответствовала единая верховная судебная инстанция, в перспективе желательно воссоздать единый верховный судебный орган России, который бы с учётом опыта действия Судебных уставов мог бы состоять, например, из конституционного, гражданского и уголовного департаментов.

Также опыт дореволюционной России, традиция Основных государственных законов и не противоречащих им Судебных уставов дают повод задуматься о том, что у Правительствующего сената не было специально назначенного председателя, поскольку подлинным верховным главой Сената на деле являлся непосредственно сам император. Такое положение сохранилось и после перехода к конституционной монархии в 1906–1917 годах. Очевидно, и ныне необходимо последовательно укрепить роль главы государства в системе высшего правосудия. Так, через право помилования Президент России

¹ Свод законов Российской Империи, повелением Государя Императора Николая I составленный. Издание 1857 г. Т. I, ч. 1. Основные государственные законы/ Второе отделение Собственной Е. И. В. канцелярии. СПб., 1857. Ст. 56.

² Ср. у А. Гамильтона: "Судебная власть слабейшая среди трёх... и нужно проявить величайшую заботу, чтобы дать ей возможность защититься от них" (Федералист: Политические эссе А. Гамильтона, Дж. Мэдисона и Дж. Джея. М., 1994. С. 503).

реализует своё верховенство в системе уголовного правосудия, но он практически исключён из сферы конституционного судопроизводства и не обладает специальными полномочиями в этой области даже несмотря на то, что согласно части 2 статьи 80 Конституции Российской Федерации "является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина". В настоящее время роль Президента Российской Федерации в осуществлении правосудия, прежде всего конституционного и гражданского, не соответствует его конституционному статусу главы государства.

Такое положение, по-видимому, вызвано механическим заимствованием норм Конституции США, которая не даёт Президенту США ни статуса гаранта Конституции, ни даже формального статуса главы государства и которая была введена в действие до закрепления в практике Верховного Суда США функции конституционного контроля. Значит, нужно постараться найти новые формы взаимодействия высшего суда и главы государства, которые бы усилили гарантии справедливого и единообразного правоприменения в Российской Федерации, не затронув независимость судебной власти. Например, можно было бы закрепить право Президента Российской Федерации обжаловать решение, принятое любой из коллегий высшего судебного органа, в соединённом собрании судей данного суда, а в случае несогласия с постановлением соединённого собрания передавать спор на суд носителя суверенитета — народа Российской Федерации, назначив референдум по этому вопросу.

На протяжении без малого ста лет после издания Судебных уставов вопрос о единстве судебной власти не включал международно-правовой аспект. Ответственность высших органов власти перед государством, его народом полностью исключала добровольное следование указаниям извне, какими бы высокими мотивами это ни обосновывалось. И хотя процессы всемирной глобализации шагнули далеко вперёд за минувшие полтора века, новые внешнеполитические обстоятельства диктуют настоятельную необходимость задуматься об оптимальном сочетании суверенитета судебной власти России, с одной стороны, и о формальном следовании международно признанным принципам права — с другой. Надгосударственная судебная власть, игнорирующая региональные особенности, социально-экономический контекст и исторический колорит национального права — такая внешняя судебная инстанция органически неспособна обеспечить подлинное правосудие и подменяет его новым изданием эгалитаризма.

В связи с этим нельзя не обратить внимание на яркий пример деятельности Европейского Суда по правам человека. Насколько рациональными и объективными ни казались бы основания выносимых им решений, этот суд не является в полной мере тем, чем должен быть *de jure* — международным региональным органом правосудия. За последние десятилетия в связи с расширением Европейского союза сложилась ситуация, при которой из 47 государств — членов Совета Европы, делегирующих в ЕСПЧ своих судей, 28 входят в ЕС. Это составляет 60 процентов состава судей Европейского Суда по правам человека (а, например, в пятой секции ЕСПЧ восемь из десяти судей представляют страны Европейского союза). Однако вследствие реформ 1992–2007 годов Европейский союз превратился в союзное государство со смешанной федеративно-конфедеративной природой и унифицированным законодательством. В результате правосудие не входящих в ЕС стран, таких как Россия, оказывается в реальной зависимости от постановлений судебной власти, которая должна иметь наднациональный статус, но имеет *de facto* национальный характер с миноритарным международным участием. Нынешний состав и структура Европейского Суда по правам человека таковы, что неизбежен конфликт интересов, а точнее, суверенитетов Европейского союза и стран, не являющихся его членами.

Поддерживаю мнение тех учёных, которые считают, что разумное заимствование иностранного опыта при приоритетном учёте собственного культурного наследия необходимо Российской Федерации так же, как прежде Российской Империи. На рубеже XIX–XX столетий европейское право многим казалось более прогрессивным и удобным, чем право России, и сейчас раздаются голоса, что ряд положений европейского законодательства стоит воспринять для нашей страны. Однако, как и полтора века назад, при оценке необходимости такого заимствования надо быть крайне осторожными с целью исключения пагубного дезорганизующего внутреннего правопорядок внешнего воздействия, которое кардинально не соответствует общему направлению развития национального законодательства и прямо противоположно ему.

Не подвергая сомнению презумпцию независимости судей ЕСПЧ, необходимо констатировать, что они объективно являются носителями правопорядка, правовых доктрин и стандартов своих государств, которые в результате последней реформы Европейского союза в значительной степени утратили юридическую самостоятельность. В итоге и назначенные ими члены Европейского Суда по правам челове-

ка объективно становятся носителями унифицированной правовой культуры, навязывая её всем другим государствам, не являющимися членами Европейского союза. В эпоху всемирной глобализации и унификации необходимо вновь и вновь напоминать о том, что россиянам нужно бережно хранить и пестовать память о великом прошлом своего Отечества, если мы хотим его могущества и процветания, которые, конечно, трудно представить без системы эффективной судебной защиты прав каждого гражданина, поэтому и в созидании нового закона, и в критике действующего надо найти ту грань, где, говоря словами поэта, "кончается искусство и дышит почва и судьба" (цитирую Бориса Пастернака).

Коренные преобразования — это всегда многолетний, длительный процесс. И по-прежнему приходится напоминать, что проходят они не в безвоздушном пространстве, а в реальном обществе с множеством проблем, противоборствующими мнениями и тенденциями, а значит, любые обсуждения судебной оптимизации — и *de lege lata*, и *de lege ferenda* — должны проходить в спокойном стиле без обличений и громогласных заявлений вроде такого: "Судебная система разрушена", но с непременным учётом состояния нашего общества, его реальных потребностей и возможностей, которые ярко отражены в историческом опыте и традициях, включая опыт судебной реформы последней трети XIX столетия. И это единственно профессиональный подход, если обсуждение ведётся в среде самих юристов.

Путь судебной реформы Александра II тоже не был усыпан розами и проходил в борьбе мнений как при подготовке, так и после принятия и введения в силу Судебных уставов. История разработки и проведения судебной реформы 1864 года свидетельствует о присущей российской политической, экономической и интеллектуальной элите особой исторической ответственности за судьбы Отечества, все участники реформационного процесса проявили терпение и готовность прийти на помощь законодательной и исполнительной власти в их работе по внедрению новых судебных механизмов, а последние проявили необходимую готовность исправить то, что, будучи утверждённым однажды, оказалось негодным либо неприспособленным к обстоятельствам времени и места.

К примеру, Анатолий Фёдорович Кони столетие назад писал, что Судебные уставы "были выработаны не для пустого пространства", а "вызваны требованиями самой жизни", поэтому "обнаружение и исправление некоторых частичных в них недостатков не только возможно, но и неизбежно. Добросовестная критика частных может только

содействовать внедрению в общественный и государственный уклад тех общих начал, которые... заложены в фундамент уставов. Но это допустимо лишь при соблюдении внимания и уважения к трудам и заветам отцов Судебных уставов, с безусловным сохранением во всём новом или изменяемом основ истинного правосудия и возвышающей их человечности. Этого требуют память о лучших днях нашего общественного прошлого и вера в дальнейшее духовное и гражданское развитие родины"¹.

К. Б. Назаренко,

*доцент Санкт-Петербургского
государственного университета*

Судебная реформа в армии и на флоте (60–70-е годы XIX века)

"Судебная реформа стала наиболее радикальной, новаторской и технически успешной из всех Великих реформ, по историческому значению её можно сравнить лишь с отменой крепостного права"². Эта точка зрения не раз формулировалась в исторической литературе, посвящённой судебной реформе 1864 года, и мы полагаем, что в целом это утверждение справедливо. Рассматривая судебную реформу 60–70-х годов XIX века, обычно исследователи ограничиваются лишь областью гражданского судопроизводства, тогда как военная и военно-морская юстиция имели много своеобразных черт и также подверглись изменениям в эпоху Великих реформ.

Рассмотрим дореформенную судебную структуру в вооружённых силах. В дореформенное время в русской армии и на флоте юридическую службу возглавлял генерал-аудитор, находившийся во главе Аудиторского департамента (ранее — Генерал-аудиториат) Военного министерства. При этом, однако, генерал-аудитор подчинялся не военному министру, а непосредственно императору и имел право конфирмации (окончательного утверждения) судебных приговоров. Кроме него такое же право конфирмации имели и строевые начальники от командира бригады и выше (уровень начальника, имевшего право

¹ Кони А. Ф. Отцы и дети судебной реформы. К пятидесятилетию Судебных уставов. М., 1914. С. IV.

² Тарановски Т. Судебная реформа и развитие политической культуры царской России// Великие реформы в России 1856–1874 гг. М.: Издательство МГУ, 1992. С. 305.

конфирмации данного приговора, определялся тяжестью наказания и чином приговорённого). Генерал-аудитор также заведовал личным составом военно-судебной службы, надзирал за деятельностью военных и военно-морских судов, разрабатывал законопроекты по военно-судебной части¹. Генерал-аудитор и многие строевые начальники имели также право ревизии приговора, то есть его изменения по собственному произволу, без учёта ранее вынесенного приговора, как в сторону уменьшения, так и увеличения наказания.

Постоянных военных и военно-морских судов не существовало, для рассмотрения конкретных дел создавались временные суды — генеральные (для рассмотрения особо важных дел) и партикулярные или полковые (на флоте — портовые или корабельные) для рассмотрения менее важных дел. Судьями в них были строевые офицеры (один штаб-офицер и шесть обер-офицеров), которые привлекались к судебной работе в качестве разового поручения. Правда, в 30-е годы XIX века были учреждены постоянные военно-судные комиссии при казачьих войсках и в ряде отдалённых областей. Тогда же появились постоянные военно-судные комиссии при ордонанс-гаузах (комендатурах) в крупных городах — в Санкт-Петербурге, Москве, Киеве, Тифлисе, Варшаве, Херсоне и Одессе.

Параллельно существовали особые военные суды, созданные в своё время для решения дел определённой категории или для суда над представителями определённых сословно-профессиональных групп, например, суд над нарушителями карантинных постановлений (в его состав входили два карантинных чиновника), суд над крестьянами, "возмутившимися" против помещиков (из равного числа офицеров и членов уездного суда) и другие. Вообще, военная юрисдикция широко применялась к лицам, не имевшим отношения к вооружённым силам, прежде всего к повстанцам разного рода. Вопрос о подсудности военным судам был крайне запутанным. Достаточно сказать, что к 1859 году военным судам были подсудны 66 категорий лиц, из которых лица 40 категорий подлежали военной подсудности лишь за некоторые преступления².

Уголовное законодательство в дореформенное время состояло из Устава воинского Петра Великого, его же Устава полевого судопроизводства и Полевого уголовного уложения 1812 года. Суды должны были руководствоваться отдельными законоположениями

¹ Столетие Военного министерства. Главное военно-судное управление. Исторический очерк. Т. 12. Ч. 2. СПб.: Типография товарищества М. О. Вольф, 1914. С. 5.

² Там же. Ч. 2. С. 143.

из ещё более старинных кодексов, например Соборного уложения 1649 года¹.

Как правило, нормы военного законодательства были крайне суровы, во многих случаях предусматривалась не обычная, а "квалифицированная" смертная казнь (вроде сожжения на костре). Господствовало мнение, что военные суды обязаны выносить приговор по всей строгости закона, применяя во всех случаях максимальное из предусмотренных законом наказание. Например, дуэлянтов систематически приговаривали к смертной казни, однако приговоры обязательно подвергались ревизии военного начальства и приговорённый к повешению офицер отделялся переводом на Кавказ с понижением в чине на одну-две ступени, иногда дополнительно двумя-тремя месяцами заключения в крепости. Такая практика порождала нигилистическое отношение к приговорам военных судов вообще. В то же время нижних чинов приговаривали к "прогнанию сквозь строй" с большим количеством ударов — до 12 тысяч, что означало замаскированный смертный приговор, поскольку перенести даже пять или шесть тысяч ударов без серьёзного вреда для здоровья было невозможно.

Чиновники юридической службы — аудиторы исполняли сугубо техническую роль секретарей военных судов, их статус был невысоким. Полковые аудиторы могли продвигаться по службе лишь до 9 класса Табели о рангах (который соответствовал капитану армии, но престиж гражданских чинов всегда был ниже формально равных им военных). Они рекрутировались из числа строевых унтер-офицеров, то есть обладали элементарной грамотностью, но не имели никакого образования. Попытка привлечь к замещению аудиторских должностей дворян, которые имели несколько более высокий образовательный уровень, чем другие сословия, провалилась. В начале царствования Александра I была сделана также малоуспешная попытка организовать подготовку аудиторов при уголовных департаментах Сената². Только в 1832 году была образована Аудиторская школа для подготовки образованных чиновников, которую в 1846 году преобразовали в Аудиторское училище. Впрочем, статус этого учебного заведения был невысоким — первоначально оно находилось при Санкт-Петербургском батальоне военных кантонистов и комплектовалось солдатскими детьми³.

¹ Там же. Ч. 2. С. 140.

² Там же. Ч. 1. С. 199.

³ Там же. Ч. 2. С. 150–156.

Процесс в военных судах, как и в гражданских, был сугубо письменным, что порождало громадный объём судебных дел. Так, в среднем в начале 50-х годов XIX века объём одного судебного дела составлял около 3,5 тысячи листов, дела могли тянуться годами, в отдельных случаях — до 18 лет.

Важным представляется вопрос и о дисциплинарных правах начальников. До 1855 года в русской армии и на флоте отсутствовали чётко сформулированные в законе дисциплинарные права начальников, что открывало возможности для произвола.

Таким образом, к середине 50-х годов XIX века судебная реформа в военном и морском ведомстве России назрела.

К середине XIX века в Европе сложилось два различных подхода к органам военной и военно-морской юстиции мирного времени. В большинстве европейских стран существовала особая система военных судов, которые были строго отделены от общегражданских. Образцом здесь служила Франция, где в войсках действовали особые военные суды, в заседаниях которых не принимали участие присяжные, а все члены были чиновниками военно-юридической службы. С другой стороны, в Великобритании и США особых военных судов в мирное время не существовало и все преступления военнослужащих рассматривались в общем порядке гражданскими судами. В России со времён Петра Великого сложилась система особых военных судов, причём им были подсудны и дела, касающиеся не имевших отношения к вооружённым силам лиц, служивших в военизированных структурах государственного управления, например горных инженеров и инженеров путей сообщения.

Разумеется, законодательство всех стран предусматривало создание в военное время военно-полевых и морских судов, состоявших из строевых офицеров, рассматривавших дела в упрощённом и ускоренном порядке и выносивших приговоры без права обжалования. Такие суды рассматривались как временные и чрезвычайные.

В ходе реформ 60–70-х годов в России не ставился вопрос о полной ликвидации особых военных судов. В них видели доказавший свою эффективность юридический инструмент, который, что было крайне важно, можно было применять к гражданским лицам, обвиняемым в антигосударственных преступлениях. Так, военные суды широко применялись для борьбы с польским национально-освободительным движением в первой половине 60-х годов XIX века. Лю-

бопытно, что как раз применение военно-полевых судов в Польше дало повод поставить вопрос о реформе системы военного судопроизводства. Уже в сентябре 1862 года были введены новые правила о производстве дел в военно-полевых судах. В этих правилах были предвосхищены практически все основные принципы общей судебной реформы 1864 года — принципы состязательности, устности, в отдельных случаях и гласности процесса¹.

В 1863 году был издан первый в нашей стране Дисциплинарный устав, в котором чётко было сформулировано право начальников налагать наказания на подчинённых. Характерно, что этот устав не содержал права поощрять подчинённых — впервые нормы о поощрении были введены в Дисциплинарный устав лишь после Октябрьской революции. Впрочем, Россия здесь не отставала от других европейских стран — в Германии в Дисциплинарный устав нормы о поощрении подчинённых были включены только после Второй мировой войны.

Следует отметить, что при всей законченности общегосударственной судебной реформы она не коснулась в должной степени уголовного законодательства. Вплоть до 1917 года фактически действующим оставалось Уложение о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года с дополнениями и изменениями. В армии и на флоте в 1867 году был введён Воинский устав о наказаниях, в ряде случаев более прогрессивный, чем общегражданское уложение о наказаниях. В вооружённых силах, в частности, были практически полностью отменены телесные наказания, а универсальным средством наказания стало тюремное заключение или ссылка на каторгу, тогда как общегражданское уложение широко применяло такое наказание, как ссылка на поселение.

Важнейшим звеном реформы военно-судебной системы стало создание новых военных судов в 1867 году. В качестве судов низшей инстанции вводились полковые суды, судьи назначались из числа офицеров данной воинской части и судили за преступления незначительной тяжести выходцев из низших сословий (фактически только солдат). Приговор такого суда утверждал командир части, имевший право смягчения наказания. Правда, обжаловать решения таких судов можно было только командиру части, в составе суда не были представлены нижние чины.

¹ Там же. Ч. 2. С. 215–216.

Судами высшей инстанции являлись военные суды, независимые от воинских частей, состоявшие из офицеров, имевших высшее юридическое образование.

Подводя итоги, следует отметить, что судебная реформа в армии и на флоте модернизировала судебную систему, которая в целом стала соответствовать новому, буржуазному этапу развития страны. В то же время следует признать, что новая военно-судебная система сохранила ряд сословных пережитков, так же как и государственная машина в целом.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ

по итогам работы секции № 1

Обсудив вопросы совершенствования законодательства о судебной системе, вопросы оптимизации судопроизводства, повышения качества правосудия, обеспечения доступа граждан к правосудию и повышения доверия граждан к судам в контексте проводимой судебной реформы в Российской Федерации, участники научно-практической конференции полагают необходимым отметить следующее.

1. В целях обеспечения права каждого на справедливое и своевременное рассмотрение дела компетентным, независимым и беспристрастным судом важно осуществлять меры по дальнейшему повышению качества правосудия. Достижение этой важнейшей задачи возможно при условии комплексного решения проблемных вопросов.

Необходимо создать условия для своевременного рассмотрения дел.

2. Повышение качества правосудия и укрепление доверия населения к судам напрямую связано с кадровым составом судов. Серьёзное значение в этом плане имеет дальнейшее совершенствование законодательства о статусе судей в Российской Федерации с точки зрения укрепления независимости судей, обеспечение баланса личной ответственности судей за их действия (бездействие), принятые решения и надлежащего уровня социальных гарантий судей, в том числе решение проблемы обеспечения жильём судей, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Система отбора и подготовки кандидатов на должность судей, а также система обучения и переподготовки судей также крайне важна и требует развития.

3. Проблема сокращения количества дел, рассматриваемых судами, а следовательно, своевременного обеспечения правосудия лежит в сфере расширения возможности применения внесудебных процедур разрешения споров и способов урегулирования конфликтов, таких как третейское разбирательство и медиация, а также широкого использования государственной системы бесплатной юридической помощи. Обеспечение граждан квалифицированной юридической помощью зачастую позволяет разрешить конфликт во внесудебном порядке.

4. Дальнейшее расширение доступа граждан к правосудию посредством информатизации судебной системы позволит вывести российскую систему правосудия на новый, более высокий уровень.

Обеспечение открытости судопроизводства и широкое использование в судопроизводстве информационно-телекоммуникационной сети Интернет требует организационных усилий по реализации мероприятий по внедрению информационно-программных средств в судебную систему.

В этих целях необходимы как совершенствование законодательства в этой области, так и значительное укрепление материально-технической базы органов судебной власти.

5. Ускорение процедуры судопроизводства и повышение доверия граждан к судам требуют изменения процессуального законодательства, взаимопроникновения процессуальных форм судопроизводства в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах.

Введение упрощённых процессуальных процедур рассмотрения незначительных дел, введение современных форм регистрации и записи судебного процесса, дальнейшая дифференциация форм судопроизводства позволит повысить эффективность судопроизводства.

6. В целях повышения доступности правосудия для граждан, организаций и объединений граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти Российской Федерации следует оптимизировать работу, направленную на развитие и совершенствование административного судопроизводства.

СТЕНОГРАММА
заседания секции № 2
"Законодательство об интеллектуальной собственности:
современное состояние и перспективы развития"

Мультимедийный зал Президентской библиотеки имени Б.Н. Ельцина.
26 сентября 2014 года

Железняк С. В. Уважаемые коллеги, начинаем работу нашей секции. Она посвящена вопросам, связанным с законодательством об интеллектуальной собственности: современное состояние и перспективы развития этой сферы законодательства. Заседание секции проходит в рамках научно-практической конференции, посвящённой 150-летию судебной реформы в России.

Я уверен, что во время пленарной части конференции у всех присутствовавших была возможность убедиться, насколько широкий круг вопросов требует не только осмысления, но и нашего самого активного участия, для того чтобы в совершенствовании законодательства, которое происходит сейчас, мы в полной мере опирались на исторический опыт России и, конечно же, на передовой международный опыт, который мы должны исследовать, и в той части, в которой это не противоречит национальным интересам, использовать.

Эффективность этой работы во многом будет зависеть от активного взаимодействия органов как законодательной власти нашей страны, которую представляем мы вместе с моим соведущим Сергеем Юрьевичем Фабричным, так и, конечно же, исполнительной власти, представители которой здесь присутствуют, и судебной власти, представители которой сегодня также присутствуют в этом зале и будут выступать с докладами. Ну, и опорой нам должны быть экспертное сообщество, институты гражданского общества, академическая наука, с тем чтобы все содержательные предложения, которые сегодня будут поступать, были тщательно взвешены и нашли своё отражение в законопроектах, которые потом станут законами.

Тема, которую мы сегодня с вами обсуждаем, связана с защитой интеллектуальных прав, это один из важнейших и самых сложных разделов законодательства. Необходимо создать в России современ-

ное правовое пространство, которое бы в полной мере защищало и сам интеллектуальный труд, и его результаты. Важно, чтобы в результате нашей работы у России были все возможности для создания умной, современной экономики, для использования достижений науки и техники во благо человека и нашего государства. И это особенно актуально с учётом и географического положения нашей страны, и того круга проблем, которые России предстоит решать.

Уверен, что вопросы, которые касаются защиты интеллектуальных прав, сегодня будут рассмотрены в приложении к тем темам, которые вы исследуете или которыми занимаетесь, поэтому я бы не хотел сейчас во вступительном слове делать акценты на те или иные законопроекты или законы, которые этого касаются, может быть, я смогу чуть более развёрнутые предложения и итоги обсуждения огласить в ходе нашей дискуссии.

Но, без сомнения, тема, которую мы сегодня обсуждаем, важна и сложна ещё и потому, что вопросы, которые касаются защиты интеллектуальных прав, являются существенным вызовом, в том числе и правовым, не только для Российской Федерации, но и практически для любой страны мира. Нам необходимо защищать наши интеллектуальные права в условиях широкой международной интеграции, в которой Россия принимает активное участие, в том числе евразийской интеграции и взаимодействия в рамках Таможенного союза. Нужно учитывать и возможность практически мгновенного и глобального распространения информации, а соответственно, и возможность злоупотреблений, связанных с тем, что привнесли в нашу жизнь информационные технологии.

Наша задача — сделать так, чтобы, с одной стороны, были гарантированы права людей на получение информации и использование технологических решений, но при этом, конечно, наша задача и в том, чтобы в полной мере защитить тех, кто создаёт интеллектуальную собственность, и только при этом условии мы можем рассчитывать на мотивацию и юридических лиц, и наших граждан к созданию новых интеллектуальных продуктов, а значит, нас, как законодателей, должен интересовать разумный баланс интересов, который бы позволил совершенствовать законодательство.

Могу сказать, что, несомненно, на уровне даже принятых законов этому уделяется большое внимание, и именно поэтому, я уверен, сегодня будут затронуты вопросы, касающиеся и части четвёртой Гражданского кодекса, и создания Суда по интеллектуальным правам, и целый блок вопросов, которые касаются антипиратского законода-

тельства, и те законы, которые касаются развития информационных технологий.

Также для нас, как для практиков, очевидно, что законотворчество только в том случае будет эффективно, если оно будет поддерживаться правильными и эффективными процессуальными нормами и эффективным правоприменением, а значит, и эти вопросы будет разумно и логично поднимать в ходе ваших выступлений.

По регламенту, который мы намерены сегодня реализовать, у каждого будет возможность выступить в течение 10 минут. Времени в целом у нас достаточно, и во время докладов, которые у нас на сегодня уже запланированы, и выступлений в ходе нашей дискуссии, будет возможность задать вопросы и получить ответы, в полной мере используя интерактивность. Желаю всем успешной работы!

И хотел бы первому предоставить слово для выступления Максиму Юрьевичу Ксензову, заместителю руководителя Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.

Прошу.

Ксензов М. Ю. Спасибо, Сергей Владимирович.

Мой доклад будет сопровождаться презентацией¹, а расскажу я сегодня про правоприменение, и речь пойдёт о совершенно конкретном законе — 187-м законе, которым были внесены изменения в отдельные законодательные акты и который вступил в силу 1 августа 2013 года, он называется антипиратским. Сейчас уже можно подвести практические итоги его годичной реализации, достаточно большой опыт у нашей службы накопился по многим вопросам, связанным с применением этого закона, опыт взаимодействия с судом, с Мосгорсудом и со всеми участниками процесса, с правообладателями и с интернет-платформами.

В этом законе были впервые определены меры защиты исключительных прав — это предварительные обеспечительные меры, которые принимаются Мосгорсудом по заявлению правообладателя после изучения фактов принадлежности заявителю прав на фильм. Обращаю внимание, если кто не знает, что этот закон касался только защиты интеллектуальных прав, авторских прав на фильмы, сюда не попадают телеканалы, сюда не попадают трансляции, сюда не попадают другие аудиовизуальные произведения.

Если на одном из сайтов нелегально распространяется контент,

¹ Здесь и далее иллюстративный материал не публикуется.

правообладатель или его представители вправе обратиться в суд с требованием получить обеспечительные меры по блокировке ресурсов. Собственно, целью такого заявления является ограничение доступа к сетевым ресурсам, которые обеспечиваются механизмами ведения реестра службы Роскомнадзора. Реестр, собственно говоря, ведётся нами для того, чтобы предоставлять информацию о блокировке тех или иных ресурсов операторам связи. Мы получаем от суда информацию о том, какой из ресурсов надо заблокировать — либо целиком IP-адрес, сайт, либо страницу, где размещена ссылка на портируемый материал.

Хочу сказать, что у нас было много практических вопросов по применению этого закона в части подачи заявлений, начиная с того, что были сложности с нотариальным заверением материалов. В итоге получалось, что правообладатель должен потратить 2–3 миллиона рублей, чтобы нотариально заверить копию фильма, доказать права на него, был ещё целый ряд спорных вопросов, но мы все эти вопросы в рабочем порядке с Мосгорсудом отработали.

Также к большому нашему удивлению и к большой радости — надо отдать должное аппарату Мосгорсуда и руководителю Мосгорсуда, — очень хорошо у нас было организовано взаимодействие в электронном виде. Мы фактически напрямую создали кабинеты в информационных системах друг друга, и решения суда мы получаем мгновенно после того, как помощник судьи или судья материалы подготовили. В этом смысле у нас организовано очень плотное взаимодействие практически в реальном времени, хотя изначально были, безусловно, сложности во взаимодействии с аппаратом суда и непосредственно с судьями — надо было проводить какие-то обучающие программы для судей, разъяснять, как работает Интернет, как работают ресурсы и, собственно говоря, как работают правообладатели и платформы.

Как вы видите на схеме, правообладатель подаёт заявление в Мосгорсуд, Мосгорсуд его рассматривает, принимает обеспечительные меры, передаёт информацию Роскомнадзору, происходит блокировка — всё это практически в течение трёх-пяти рабочих дней. Но мы понимаем, что как раз для защиты прав на фильмы важно время и необходимо принимать решение в течение суток-двух. Если премьера фильма, допустим, в четверг, то уже в пятницу должны быть приняты обеспечительные меры, ресурс должен блокироваться. А если говорить о прокате телефильмов или о сериалах на телеканалах, то здесь, как вы понимаете, вообще необходимо более быстрое решение: если утром фильм вышел на Сахалине — в Москве он уже получен. Мы,

в общем, как раз и отработывали схему оперативного взаимодействия с Мосгорсудом, и у нас есть много положительных и качественных примеров этого. Могу сказать, что нам для того, чтобы этот процесс запустить, потребовалось ещё работать с правообладателями, фактически заставляя их подавать эти заявления.

Мы провели большое количество совещаний, порядка тридцати совещаний за июль прошлого года, перед вступлением закона в силу со всеми правообладателями, с организациями, которые объединяют правообладателей. Мы встречались с западными менеджерами, разговаривали с нашими продюсерами, мы встречались со всеми платформами, и могу сказать, что большую эффективность показали эти совещания. По нашим оценкам, большинство проблем было связано с тем, что трудно было за один стол переговоров посадить представителей различных секторов отрасли: трудно было посадить 30-летних представителей сети "ВКонтакте" рядом с мэтрами нашей киноиндустрии, с Ульяновым или Максимовым, и предложить им договариваться. Могу сказать, что в этом смысле эффективность есть: и "ВКонтакте", и большие ресурсы типа "Mail.ru", и "Яндекс" не только по фильмам, но и по другим авторским произведениям сейчас достаточно эффективно уже практически год взаимодействуют.

Хотелось бы отметить при этом, что иностранные правообладатели и менеджеры так и не подали ни одного заявления. На данный момент поступило 195 определений Мосгорсуда об обеспечительных мерах и 98 определений Мосгорсуда об их отмене. Это отдельная процедура — отмена обеспечительных мер. Как видите, сейчас эффективность — 50 процентов, значит, информация или фильм были удалены с ресурса. Был совершенно наглядный пример эффективности взаимодействия, может быть, даже не в рамках действия закона, но это явилось результатом действия закона. Когда выходил фильм "Сталинград", он тут же появился на одном из ресурсов. Мы в процессе правоприменения начали общаться в том числе и с известными пиратскими ресурсами и, как ни странно, получали отклики. Могу сказать, что фильм "Сталинград" был сразу же в течение часа убран с этого ресурса, и фактически мера прошла в достаточно чистом информационном поле.

Сейчас, на данный момент, блокируется 14 ресурсов, я скажу об этом в дальнейшем, есть как раз нюансы в законах, в которые требуется вносить корректировки или уточнения. На данный момент блокируется 108 сетевых адресов, то есть страниц, конкретных страниц, на которых остаются ссылки.

Мы сразу же вывели из-под действия закона поисковый сервис по договорённости с отраслью, поэтому поисковые системы "Яндекс", "Google", других поисковиков мы не рассматриваем как ресурс, на котором располагается пиратский продукт. И такая же договорённость была с правообладателем. У нас достаточно много было компромиссных решений и с отраслями.

Могу сказать, что блокировались такие известные ресурсы, как "Rutor.org", "NNM-Club" и другие, — это одни из немногих, но одни из крупнейших, которые блокировались: удалялась информация, противоправный контент.

По результатам первых месяцев правоприменения мы договорились с правообладателями и с легальными ресурсами. Я могу сразу сказать, что если говорить о ресурсах, то у нас большой сегмент легальных платформ продажи контента. Мы не брали во внимание только пиратские ресурсы, было достаточно большое количество взаимных претензий и в отношении легальных, на первый взгляд, ресурсов: "Яндекса" и "ВКонтакте", которые находятся в международном списке, чёрном, пиратском.

Мы предложили правообладателям, интернет-площадкам подписать меморандум, и подавляющее большинство участников подписали меморандум, целью которого является сотрудничество по обеспечению соблюдения исключительных прав. Фактически этот меморандум предусматривает, что правообладатели общаются с площадками по поводу новых бизнес-форм, взаимодействие создаёт механизм ответа на запросы правообладателей, что позволяет реагировать в кратчайшие сроки после получения заявления правообладателей и удалять нелегальный контент с их ресурсов.

Фактически мы меморандумом ввели "дорожную карту", основная цель которой, или основной тезис, — это внедрение систем, позволяющих блокировать, удалять и предотвращать размещение фильмов, систем идентификации контента. У ряда ресурсов они есть, и наши крупные ресурсы, российские, отечественные, обязались — и я знаю, что они это делают сейчас, — создавать собственные системы идентификации, поиска нелегального контента.

Сеть "ВКонтакте" не подписала меморандум, но мы ожидаем подписания его в ближайшее время. И могу сказать, что "ВКонтакте" после наших встреч и совещаний уже провела достаточно большую работу в течение года по заключению договоров с российскими и зарубежными правообладателями, и не только по распространению фильмов в их сети, а и по другим объектам авторских прав.

Как я уже сказал, в этом году и появляются, и укрепляются ресурсы, специализирующиеся на распространении легальных фильмов. На рынок выходят иностранные ресурсы, которые раньше не продавали права или не продавали продукты авторских прав у нас, а теперь начали продавать, это и "Google Play", и "Apple iTunes", и не только по аудиовизуальным произведениям, не только по фильмам, но и по музыке, по другим объектам авторских прав.

Такие крупные площадки, как "Яндекс. Музыка", "Google Play" и "Apple iTunes", возобновили свою работу, я уже сказал, "ivi.ru" развивается, но очень много развивается и российских ресурсов, которые легально продают авторский контент как российских правообладателей, так и зарубежных.

Что касается легализации. Например, в сети "ВКонтакте" сейчас размещены плееры крупных интернет-кинотеатров "Now.ru" — это ТНТ, "Molodejtv", "СТС Медиа", "RuTube" Газпром-Медиа Холдинга", они получают материалы СТС, ТНТ, "Yellow, Black and White", КВНА, "Красного квадрата", "Star Media". Продвигается легальное видео, легальный контент, и, соответственно, площадка вместе с правообладателем начинает зарабатывать, и я считаю, что здесь большой потенциал по наведению порядка на рынке, поскольку уже оба участника процесса становятся заинтересованными: они зарабатывают деньги, они сами вычищают несистемных, скажем так, игроков.

Ведётся работа по легализации музыкальных произведений в сети "ВКонтакте". По нашим оценкам и по прогнозу "ВКонтакте", в первой половине 2015 года они практически со всеми основными правообладателями договорятся. Например, в Интернете на ресурсах "Mail.ru" порядка 85 процентов правообладателей уже заключили договоры с этой сетью. Что касается "ВКонтакте", цифры будут примерно те же, тем более что "ВКонтакте" сейчас входит в группу "Mail.ru", и там как раз защите авторских прав и имиджу ресурсов уделяют очень большое внимание.

Какая проблема до сих пор была основной? Это установление лица, незаконно распространяющего объекты. Мы с Мосгорсудом вышли из этой проблемной ситуации. Роскомнадзор либо устанавливает лицо, которое зарегистрировало сайт, либо даёт информацию по общедоступным источникам. Мы предполагаем, что то преступное лицо, которое скрывается или регистрирует ресурс анонимно, не придёт в суд, но судебное решение, обеспечительная мера будут приняты, и, собственно, цель закона — защита правообладателей.

Я сказал уже про дополнительные расходы, связанные с подачей исков. Есть и проблема рассмотрения судом коллективных исков — это серьёзная проблема, которую мы до сих пор так и не смогли решить просто из-за того, что нет полномочий, это как раз вопрос, который можно было бы предусмотреть при корректировке закона.

И самая, на мой взгляд, важная для интернет-отрасли вещь: законом не установлен порядок отмены обеспечительных мер по делам о защите авторских прав до поступления в Роскомнадзор соответствующего определения Мосгорсуда. И это серьёзная проблема, потому что большинство ресурсов не в состоянии, не могут, даже удалив информацию, отменить решение суда. Роскомнадзор этими полномочиями тоже не обладает, а правообладатель не всегда желает подать заявление в суд о снятии претензии к ресурсу. Ну, собственно говоря, у нас есть объёмная практика, у нас есть чёткое понимание, как всё это работает, мы могли бы, конечно, весь этот наш опыт применить в случае потенциальных или, возможно, будущих изменений закона о защите авторских прав при распространении их на другие объекты.

Кроме того, мы знаем о разработке проекта закона, который будет распространяться на другие объекты интеллектуальной собственности. Большой опыт накоплен. Я считаю, что и Мосгорсуд в данном случае проявил себя как компетентный, очень грамотный и эффективный суд, который не просто принимает решения, но и организационно готов к этому всему, судьи очень быстро вникают в суть вопроса.

Всё. Спасибо за внимание. Готов ответить на вопросы, если они есть.

Железняк С. В. Спасибо большое за столь подробную презентацию и за оценку взаимодействия между разными ветвями власти.

Да, действительно, для нас первый пакет антипиратских законов был принципиально значимым, более того, многие из участников сегодняшнего нашего мероприятия принимают активное участие в работе специально созданной по распоряжению Председателя Государственной Думы рабочей группы, которая занимается подготовкой предложений к итоговому чтению второго антипиратского пакета, который распространяет требования о защите авторских прав на другие виды контента, и мы обязательно используем в нашей работе ту правоприменительную практику, о которой было доложено. Также хотел бы отметить, что, несмотря на серьёзные отраслевые интересы, удалось достичь максимальной степени конструктивности и взаимопонимания между сообществами правообладателей и интернет-индустрией, в результате нам практически удалось сформировать единую

позицию, возможно, об этом сегодня пойдёт речь в тех или иных выступлениях. Если будет необходимость, в конце нашего мероприятия я ещё на этом более подробно остановлюсь.

А сейчас я хотел бы дать слово для выступления Людмиле Александровне Новосёловой, председателю Суда по интеллектуальным правам, заведующей кафедрой интеллектуального права Московского государственного юридического университета имени Кутафина, доктору юридических наук, профессору.

Прошу.

Новосёлова Л. А. Здравствуйте, уважаемые коллеги! Я очень рада возможности выступить на этой конференции. Мне кажется, что сама тема сегодняшней конференции очень знаменательна — 150-летие судебной реформы. Тема защиты интеллектуальных прав — это, в общем-то, такой знаковый показатель, который свидетельствует о том, что законодательная власть прекрасно понимает важность этого направления деятельности и важность надлежащего регулирования отношений в этой сфере.

Я хотела обратить внимание на то, что отношения, которые возникают в сфере защиты интеллектуальных прав, по своему характеру очень сложны, и на пленарном заседании мы выслушали замечательное, яркое выступление Лисицына-Светланова, который очень чётко выделил те основные моменты, которые связаны с появлением в России вот этого направления — регулирования интеллектуальной собственности.

Для экономики это направление исключительно важно, но оно недооценено. По тем данным, которые у нас есть, интеллектуальная собственность в активах предприятий начинает достигать до 20 процентов, а в крупных компаниях, которые работают на базе современных технологий, и особенно в сфере создания современных технологий, иногда интеллектуальная собственность, в том числе промышленная собственность, в доле их активов достигает до 80 процентов.

Я говорю это для того, чтобы подчеркнуть, что действительно это очень значимые активы и их недооценка, постоянное отодвигание на второй план отношений, которые связаны с защитой интеллектуальной собственности, по принципу, что важнее отношения собственности, собственность на недвижимое имущество, и корпоративные отношения, мне кажется принципиально неправильным. И сейчас надо чётко понимать, что сфера защиты интеллектуальных прав должна выйти на первый план. Если мы не обеспечим надлежащую систему защиты прав в этой области, то мы так и останемся страной, у которой

всё имущество в недвижимости. На самом деле мы должны понимать, что, если мы свои разработки не сможем надлежащим образом коммерциализировать и защитить, мы никогда ведущих лидерских позиций на мировом рынке интеллектуальной собственности не сможем занять либо в тех областях, в которых мы такие позиции занимаем, мы их можем потерять, если опять-таки эту защиту не обеспечим.

И я должна сказать, что в направлении создания такой всеобъемлющей системы защиты интеллектуальных прав в последнее время сделано очень много, в том числе и нашими законодательными органами. В частности, нельзя не упомянуть — я думаю, Владимир Александрович более подробно об этом расскажет, — о том, что были внесены очень масштабные изменения в часть четвертую Гражданского кодекса, которая как раз посвящена регулированию отношений в сфере интеллектуальных прав и средств индивидуализации, там много изменений серьёзных, которые, я думаю, положительным образом повлияют на регулирование этого направления.

Помимо этого, конечно, я хотела бы поблагодарить наши законодательные органы за то, что они решились и всё-таки пошли на такой шаг, как создание Суда по интеллектуальным правам, специализированного Суда, который призван обеспечивать правовую охрану интересов прежде всего обладателей промышленной собственности, но в том числе, естественно, в определённой степени и правообладателей, если речь идёт об объектах авторских прав. Суд создан и начал работать совсем недавно, мы отметили годовщину начала работы суда, но за это время уже накопилась достаточно обширная практика. И много сделано серьёзных шагов, которые направлены на выявление тех пробелов, которые требуют урегулирования, требуют дополнительных решений. Мы можем предложить законодателям много вопросов для того, чтобы в дальнейшем они над ними поработали, в том числе в части доработки гражданского законодательства, части четвертой Гражданского кодекса. Какие-то моменты требуют, может быть, точечной настройки, какие-то требуют в будущем более серьёзной проработки.

Я хотела бы обратить внимание буквально на два момента из нашей практики, которые мы обсуждаем и которые, с нашей точки зрения, представляют очень серьёзный интерес.

Первое направление касается применения мер защиты интеллектуальных прав, прежде всего такой меры, как компенсация. Введение в своё время в Гражданский кодекс положения о компенсации как о мере защиты, применяемой практически во всех отношениях, когда речь идёт о нарушении исключительных прав, показало, что это

действительно эффективный механизм, но тем не менее при применении этого механизма некоторые моменты оказались недостаточно точно урегулированы. В результате обобщения практики рассмотрения споров Судом по интеллектуальным правам были выявлены спорные вопросы, которые совсем недавно мы обсуждали на научно-консультативном совете, 5 сентября он состоялся. Если кто-то заинтересуется этой проблемой, он может у нас на сайте найти материалы обсуждения, справку, вынесенную на обсуждение. Сейчас мы думаем над тем, как по итогам обсуждения выработать свои рекомендации. Но многие моменты, которые здесь выявились, требуют и законодательного решения, может быть, определённой настройки в формулировках Гражданского кодекса.

Ещё один момент, тоже, с моей точки зрения, требующий более тщательного анализа и внимания со стороны в том числе и законодателей, — это вопросы, которые связаны с созданием служебных произведений, и вопросы, которые связаны с созданием служебных объектов промышленной собственности. Гражданский кодекс эти вопросы регулирует, но, в общем-то, не вникает особо в подробности, а мы прекрасно понимаем, что на сегодняшний день создание результатов одиночками — это практически нереально, как правило, работает творческий коллектив, как правило, это группа людей, которые работают в институте, в какой-то компании, и вопросы взаимоотношений, иногда очень конфликтных, в связи с созданием служебных произведений в этом случае являются очень острыми. Отсутствие на сегодняшний день детального регулирования этих отношений вызывает, в том числе и в суде, очень много конфликтов. Я думаю, что к этой теме должен быть проявлен более пристальный интерес со стороны законодателя.

У меня нет сегодня задачи обращать внимание на какие-то конкретные нормы, которые требуют дополнений или изменений, я хотела бы поставить более глобальную задачу перед законодателем. Дело в том, что я, честно признаюсь, сразу говорю, в этой сфере неопит, я начала заниматься вопросами, которые связаны с интеллектуальной собственностью, практически с момента, когда была назначена председателем Суда по интеллектуальным правам.

Ну что можно сказать после года работы? Наиболее важным, с моей точки зрения, моментом является отсутствие единой концепции регулирования отношений в сфере интеллектуальных прав, то есть мы имеем точечные законодательные инициативы, которые в целом не скоординированы друг с другом. На самом деле сфера эта настолько специфическая, что без создания всеобъемлющей и взаи-

мосвязанной системы, которая была бы направлена на регулирование этих отношений без создания административного ресурса, который помогал бы обеспечивать правовую охрану и правовую защиту интеллектуальных прав, работа в этой сфере всегда будет немножко несбалансированна, где-то всё время у нас будут какие-то прорехи. Поэтому мне представляется, что законодательная работа в этом направлении должна вестись на основании единой концепции, которая должна отразить те моменты, которые связаны не только с гражданско-правовым регулированием этих отношений, но и с вопросами уголовного права, административного права в широком смысле, поскольку речь идёт и о таможенном регулировании, и об антимонопольном регулировании, и о тех аспектах, которые связаны с деятельностью органов, предоставляющих правовую охрану объектам интеллектуальной собственности. Если мы будем без такой концепции действовать, то мы с вами всё время будем сталкиваться с нестыковками между различными законодательными актами, между законодательными актами различных отраслей права. А я могу поручиться, что без нормальной административной системы, которая обеспечивает функционирование интеллектуальных прав, мы никогда до логического конца свою систему не доведём.

У меня в руках интересный материал. Мы на прошлой неделе участвовали во встрече в Роспатенте, где рассматривались вопросы международного сотрудничества, а также вопросы, посвящённые системе административной защиты интеллектуальных прав в разных странах, в том числе в Китайской Народной Республике. Это большая проблема для Китайской Народной Республики, но они очень стараются эти отношения вывести на современный уровень и действительно в этом преуспели. Так вот, я должна обратить внимание, что в Китайской Народной Республике существует система мер по поддержке правообладателей, по поддержке авторов результатов интеллектуальной деятельности. Целая система, которая предполагает в том числе создание, например, телефонов "горячей линии" по различным объектам, чтобы правообладатель, который считает, что его права нарушены или затронуты, мог бы проконсультироваться с соответствующим компетентным лицом, и тот мог бы подсказать, каким образом в данной ситуации нужно поступать.

Эти консультационные центры, которые по всей стране существуют, в частности, могут сориентировать по судебной практике, сориентировать в том, какие способы административной защиты могут быть применены, в том числе внесудебной защиты. То есть страна думает

о своих правообладателях, она не бросает их в объятия коммерческих фирм — посредников, которые за очень большие деньги готовы оказывать такие услуги, а сама оказывает такие услуги.

Кроме того, тоже вот очень любопытные цифры с точки зрения опыта и обсуждения того, нужны специализированные суды в этой области или нет. В Китайской Народной Республике создано три специализированных суда, ну, просто потому, что страна достаточно большая и количество споров в этой области у них достаточно значительное, три специализированных суда, которые рассматривают споры в сфере защиты и охраны интеллектуальных прав. Помимо того в судах на местах созданы специализированные коллегии, то есть система судебной защиты выстраивается именно по принципу специализации — создание специализированных судов.

Возвращаясь к вопросу о разработке концепции, я хотела бы, конечно, призвать коллег — тем более что, как я понимаю, сегодня здесь присутствуют лица, которые непосредственно работают в определённых направлениях, связанных с защитой интеллектуальной собственности, — к тому, чтобы предложения по этому поводу были сконцентрированы в одном месте. У нас есть площадка — Российская ассоциация юристов, где какие-то предложения, хотя бы первоначальные, по этой концепции могли бы быть сформулированы и в дальнейшем предложены для обсуждения в профильных комитетах Государственной Думы.

На этом я хотела бы закончить и поблагодарить вас за внимание. Если будут ко мне вопросы, я с удовольствием на них отвечу.

Железняк С. В. Спасибо большое.

Сейчас я просил бы выступить Олега Александровича Городова, профессора кафедры коммерческого права Санкт-Петербургского государственного университета, доктора юридических наук.

Прошу.

Городов О. А. Благодарю вас за предоставленное слово.

Моё выступление будет носить несколько консервативный характер и иметь значение некоего обращения к законодателю вот с таких консервативных позиций.

Мы все знаем, что с 1 октября вступили в силу изменения в часть четвёртую Гражданского кодекса, довольно обширные изменения. Они опубликованы были достаточно давно, и у специалистов была возможность их тщательно изучить. Так вот, анализ этих изменений показывает, что законодатель весьма поверхностно подошёл к совершенствованию законодательства об интеллектуальной собственности,

в том числе не затронув такие большие вопросы, на которые специалисты уже со времён введения в действие части четвёртой Гражданского кодекса обращали внимание.

Во-первых, осталась непоколебимой позиция законодателя в отношении самого понятия интеллектуальной собственности, которое в Российской Федерации отличается от международно принятого.

Во-вторых, совершенно незабываемым остался перечень так называемых сложных объектов, включающих в себя аудиовизуальные произведения, театральные зрелищные представления, мультимедийные продукты и так называемые единые технологии.

Что такое единая технология, я говорить не буду, много на этот счёт существует публикаций, и практически большинство специалистов не считают возможным включить такой объект в перечень охраняемых результатов интеллектуальной деятельности. Этому нам и само законодательство не позволяет — закон "О науке и государственной научно-технической политике", — поскольку это результат научно-технической деятельности.

Остались нерешёнными вопросы, связанные с институтом так называемых самостоятельных исключительных прав, которые размывают юридическую монополию, это касается топологий, интегральных микросхем, секретов производства, коллективных знаков и наименований мест происхождения товара. То есть подход законодателя остался прежним, он не изменился в результате внесённых изменений.

Требуют своего решения и вопросы, связанные с исчерпанием исключительных прав хотя бы в отношении товарных знаков: пора нам отходить от национального принципа исчерпания в отношении товарных знаков и переходить на международный принцип.

Требуют своего решения и вопросы, связанные с правовой охраной секретных изобретений. Если мы возьмём нормы части четвёртой Гражданского кодекса, касающиеся правовой охраны секретных изобретений, и Закон Российской Федерации "О государственной тайне", то при их, так сказать, взаимном сочетании получаются такие конструкции, которые не разберёт ни один суд, в том числе и Суд по интеллектуальным правам.

Требует существенного внимания и проблема, связанная с пресечением недобросовестной конкуренции. Она напрямую в части четвёртой Гражданского кодекса не урегулирована, да это и не нужно — она урегулирована в Федеральном законе "О защите конкуренции". Но вот, к сожалению, это регулирование осуществлено таким образом, что там всего лишь одно определение и одна статья 14, которая называ-

ет состав недобросовестных конкурентных действий, хотя в промышленно развитых странах, взять ту же Германию, существует отдельный закон, касающийся пресечения недобросовестной конкуренции, кроме того, все споры, которые возникают в связи с такими неправомерными действиями, рассматриваются в судебном порядке, минуя, так сказать, административный порядок, который характерен для Российской Федерации. То есть споры о недобросовестной конкуренции надо выводить из-под Федеральной антимонопольной службы, как это принято в цивилизованном мире, и подключать сюда в полной мере судебную юрисдикцию.

Ну, поскольку тема моего выступления звучит несколько по-другому: "О конструкции интеллектуальных прав по российскому законодательству", то скажу, что меня тревожит в части четвёртой Гражданского кодекса, которую зафиксировал законодатель: это институт интеллектуальных прав, который в принципе не применяется ни в одной промышленно развитой стране мира. Наш законодатель отошёл от классического понятия интеллектуальной собственности и обратился к этому зыбкому инструменту, который был сочинён в конце XVIII века отдельными зарубежными теоретиками, и сегодня этот институт интеллектуальных прав возведён у нас в ранг юридически значимого.

Введение в часть четвёртую Гражданского кодекса института интеллектуальных прав повлечёт за собой ряд проблем. Первая проблема, я уже о ней сказал: зачем нам было менять само понятие интеллектуальной собственности и заменять его на институт интеллектуальных прав? Всё дело в том, что по международному законодательству — по Парижской конвенции по охране промышленной собственности, по Конвенции об учреждении ВОИС — под интеллектуальной собственностью понимаются права, а наш законодатель под интеллектуальной собственностью понимает объекты и отдельно выделяет так называемые интеллектуальные права, структура которых далека от совершенства.

Второй момент. Структура этих интеллектуальных прав включает в себя, по существу, три большие группы: это исключительные права, имеющие имущественный характер, личные неимущественные права и так называемые иные права — вот такова их структура. Но на этом законодатель не остановился. Всё дело в том, что иные права включают в себя ещё одну разновидность прав, которые законодатель именуется как "другие права". Таким образом, иные права в структуре интеллектуальных прав включают в себя ещё три элемента: это право следования, право доступа и другие права. И на этом законодатель не оста-

новился: перечень других прав распределён по подразделениям части четвёртой Гражданского кодекса в зависимости от вида охраняемых объектов, каждый из объектов имеет свой набор этих других прав. Ну, например, в области объектов автоцифровой охраны в качестве других прав выделяются: право на вознаграждение, право на отзыв, право следования и право доступа к произведениям. Вот два последних — право следования и право доступа к произведениям изобразительного искусства — являются одновременно ещё и иными правами.

Такая же картина наблюдается и в отношении объектов патентно-правовой охраны, там другие права представлены правом на получение патента и правом на получение вознаграждения за использование служебного изобретения.

В отношении селекционных достижений в число других прав включены: право на получение патента, право на наименование селекционного достижения и право на вознаграждение за служебное селекционное достижение.

Из анализа этого перечня следует, что часть иных прав, в том числе и других прав, относится к разряду имущественных, но не исключительных, часть из них является правами, имеющими характер личных неимущественных. Вот вся эта совокупность, структура интеллектуальных прав показывает, что законодатель при разработке этих положений нарушил единство классификационного основания, создав тем самым дополнительные трудности для правоприменения.

Судебная система сталкивается в настоящее время с такими сложностями, которые, на мой взгляд, созданы искусственно, преодолеть их можно было бы путём внесения соответствующих изменений в действующее законодательство об интеллектуальной собственности.

Вот сегодня на пленарном заседании было хорошее выступление председателя Следственного комитета Александра Ивановича Бастрыкина, который чётко обозначил, что у нас в уголовно-процессуальном законодательстве доминирует подход, который заимствуется из системы общего права. На мой взгляд, такой подход, когда за основу берутся конструкции из общего права, характерен и для законодательства об интеллектуальной собственности, да и не только для него, а и для других законов, которые регулируют экономический оборот. Вот это заимствование приводит к весьма сложным конструкциям, которые плохо ложатся на наши доктринальные представления, в том числе цивилистические представления. Законодательство становится настолько запутанным, что его применить среднему специалисту, говоря языком патентных законов, практически невозможно.

В этой связи на первый план выходит судебная практика, от которой до судебного прецедента осталось полшага, то есть законодатель самостоятельно — на мой взгляд, это моё личное мнение — продвигает нашу правовую систему к системе прецедентного права посредством формулирования норм действующего законодательства таким образом, что без практики применения невозможно свести, грубо говоря, концы с концами. Это, я считаю, в принципе является большим недостатком в деятельности законодателя, хотя не всё ещё потеряно и можно прислушаться к научному сообществу, к специалистам, высказывающим порой дельные позиции и мнения, которые способствовали бы в принципе улучшению нашего действующего законодательства, в том числе и в области интеллектуальной собственности.

Завершая своё краткое выступление, я хотел бы поблагодарить за возможность высказать своё мнение, хотя ещё раз подчеркнуть, что большинство из тех предложений, о которых я говорил, в научной литературе имеются, на них специалисты уже обращали внимание, продолжают обращать внимание в течение достаточно длительного времени. И я думаю, что законодатель рано или поздно будет вынужден всё-таки обратиться к тем, кто в этом деле считается знатоком и практиком.

Благодарю вас за внимание.

Железняк С. В. Спасибо большое.

А сейчас я попрошу выступить Наталью Викторовну Ромашову, директора Нормативно-правового департамента Министерства культуры Российской Федерации.

Ромашова Н. В. Спасибо, Сергей Владимирович.

Добрый день, уважаемые коллеги! Безусловно, защита прав авторов от незаконного использования их произведений в сети Интернет является, наверное, одной из приоритетных задач государства, как правильно сказал Сергей Владимирович. И сегодня, я думаю, этому вопросу будет ещё неоднократно уделено должное внимание.

Однако Министерство культуры хотело бы сегодня осветить другую проблему, которая, на наш взгляд, является не менее важной. И я хочу посвятить свой доклад именно проблеме установления минимальных ставок авторского вознаграждения и ставок вознаграждения за использование объектов смежных прав в связи с тем, что 35-м законом были внесены существенные, с нашей точки зрения, изменения.

Итак, важнейшей задачей государственной политики в области авторского права и смежных прав является, безусловно, создание механизмов, которые, с одной стороны, обеспечат соблюдение баланса интересов правообладателей и лиц, использующих объекты авторских

и смежных прав, а с другой стороны, гарантируют должный уровень защиты таких прав. И вот одним из таких механизмов, с нашей точки зрения, являются определяемые государством минимальные ставки вознаграждения за отдельные виды использования объектов авторского права и смежных прав, что позволит государству обеспечить правообладателям гарантию получения дохода за использование принадлежащих им объектов.

Аналогично минимальному размеру оплаты труда минимальные ставки вознаграждения за использование объектов авторского права и смежных прав позволяют правообладателям и пользователям рассчитывать минимальную стоимость использования конкретных объектов и заключать сделки, отталкиваясь от данной стоимости. Однако это не означает, что в итоге цена права будет установлена именно на минимальном уровне, пользователю может быть назначена и более высокая плата за использование произведения. В этой связи минимальные ставки устанавливают ориентир, минимум для дальнейших взаимоотношений правообладателей, пользователей, организаций по управлению правами на коллективной основе.

Играют важную роль минимальные ставки и при разрешении конфликтов между правообладателями и пользователями в судебных инстанциях. Зачастую для расчёта размера авторского вознаграждения, подлежащего к выплате правообладателю за использование его произведения, особенно в случаях, когда произведение было использовано без разрешения правообладателя, судом применяются именно минимальные ставки авторского вознаграждения.

Таким образом, система минимальных ставок является одним из важнейших механизмов, регулирующих правоотношения в сфере авторского права и смежных прав и обеспечивающих защиту правообладателей.

Отмечу, что ещё законодательство СССР в сфере авторского права детально регулировало содержание авторских договоров и нормировало авторское вознаграждение, устанавливая в республиканских постановлениях минимальные и максимальные ставки вознаграждения, правила подсчёта авторского гонорара и порядок его выплаты. Причём даже в тех случаях, когда пользователь не подписывал договор и использовал произведение в нарушение авторских прав, он уплачивал автору договорное, так называемое зарегистрированное вознаграждение.

Принятый в 1993 году Закон "Об авторском праве и смежных правах" заложил иной, рыночный подход к договору в сфере авторского

права, и на первое место был поставлен принцип свободы и автономии воли сторон по определению его содержания. Так, в частности, в статье 16 этого закона устанавливалось, что размер и порядок исчисления авторского вознаграждения за каждый вид использования произведения устанавливаются в авторском договоре, а также в договорах, заключаемых организациями, управляющими имущественными правами авторов на коллективной основе, с пользователем. В статье 31 этого закона было сформулировано положение о том, что минимальные ставки авторского вознаграждения устанавливаются Советом Министров — Правительством Российской Федерации, и в настоящее время на территории Российской Федерации до сих пор действует, начиная с 1994 года, постановление "О минимальных ставках авторского вознаграждения за некоторые виды использования произведений литературы и искусства", которое было принято во исполнение статьи 31 Закона "Об авторском праве и смежных правах".

В момент разработки и принятия постановления было очевидно, что помимо непосредственных минимальных ставок авторского вознаграждения необходимо также определить порядок их применения, то есть установить круг плательщиков, базу и особенности исчисления вознаграждения, взимаемого за отдельные виды использования объектов авторского права и смежных прав. Таким образом, в текст постановления были включены разделы, определяющие порядок применения ставок авторского вознаграждения, благодаря чему положения данных разделов на протяжении длительного времени успешно применялись на практике.

Вместе с тем во вступившей в силу в 2008 году части четвёртой Гражданского кодекса положение о минимальных ставках было отражено в статье 1286, касающейся только лицензионного договора, и звучало это таким образом, что правительство было вправе устанавливать минимальные ставки авторского вознаграждения за отдельные виды использования произведений. Недостатком данной редакции в первую очередь было то, что она не предусматривала право правительства вместе с установлением минимальной ставки определить порядок её сбора и применения, и указанное обстоятельство привело к тому, что в 2012 году Верховным Судом был признан недействующим порядок применения ставок авторского вознаграждения за публичное исполнение произведений.

Чтобы исправить эту, с нашей точки зрения, коллизию, в 2013 году был принят федеральный закон номер 222, который внёс изменения в часть четвёртую Гражданского кодекса и определил местонахождение

ние нормы о минимальных ставках уже в статье 1246 Гражданского кодекса, которая посвящена государственному регулированию отношений в сфере интеллектуальной собственности. И была предложена такая редакция: Правительство Российской Федерации вправе устанавливать минимальные ставки, порядок сбора, распределения и выплаты вознаграждения за отдельные виды использования объектов авторских и смежных прав, то есть впервые появились минимальные ставки в отношении объектов не только авторских прав, но и смежных прав. Таким образом, в 2013 году были созданы необходимые предпосылки для разработки нового постановления правительства о минимальных ставках вознаграждения за отдельные виды использования объектов авторского права и смежных прав. И Минкультуры России в развитие данной нормы совместно с иными федеральными органами исполнительной власти, а также совместно с пользователями и правообладателями был разработан проект постановления правительства "Об утверждении минимальных ставок вознаграждения, а также порядка сбора, распределения и выплаты вознаграждения за отдельные виды использования произведений и фонограмм, опубликованных в коммерческих целях". Как понятно из названия, мы устанавливали минимальные ставки вознаграждения за публичное исполнение, за сообщение в эфир или по кабелю, устанавливали порядок сбора и выплаты такого вознаграждения, а также мы устанавливали минимальные ставки вознаграждения за публичное исполнение, за сообщение в эфир или по кабелю фонограмм, опубликованных в коммерческих целях, устанавливали порядок сбора и выплат.

При разработке этого проекта Минкультуры взяло за основу, безусловно, постановление номер 218, однако ряд положений данного постановления, как, например, воспроизведение произведений изобразительного искусства и тиражирование в промышленности произведений декоративно-прикладного искусства, мы считаем, не имеют на данный момент такой актуальности, которую имели в 1994 году, и в связи с этим в проект постановления включены не были.

В первую очередь мы исходили из тех задач, о которых я уже упоминала, и поэтому определили необходимость установления минимальных ставок для наиболее частых видов использования объектов авторского права и смежных прав: это публичное исполнение, сообщение в эфир и сообщение по кабелю. В иных случаях, мы считаем, установление минимальных ставок может быть расценено как излишнее вмешательство государства в частные отношения правообладателя и пользователя.

Однако в марте 2014 года был принят Федеральный закон "О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса...", это 35-й закон, который коренным образом изменил положения статьи 1246 Гражданского кодекса о минимальных ставках. И в настоящее время предусмотрена следующая редакция, которая вступает в силу с 1 октября: теперь Правительство Российской Федерации вправе устанавливать минимальные ставки, порядок сбора, распределения и выплаты вознаграждения за отдельные виды использования произведений, исполнений и фонограмм только в случаях, если в соответствии с законом использование таких результатов интеллектуальной деятельности осуществляется с согласия правообладателей и с выплатой им вознаграждения, то есть по лицензионному договору. И Правительство Российской Федерации вправе устанавливать ставки вознаграждения, то есть фиксированные ставки, порядок сбора, распределения и выплаты вознаграждения за использование произведений, исполнений и фонограмм в случаях, если в соответствии с законом использование таких результатов интеллектуальной деятельности осуществляется без согласия правообладателей, но с выплатой им вознаграждения.

Таким образом, законодатель разграничил полномочия правительства: оно должно принять в одних случаях минимальные ставки, в других — фиксированные ставки. Соответствующий акт правительства должен быть теперь переработан и принят. Вместе с тем мы не очень понимаем, чем руководствовался законодатель, когда разделял полномочия правительства по установлению минимальных ставок и фиксированных ставок. Если тем, что в основном сбор вознаграждений в тех сферах, когда используются произведения или объект смежных прав без разрешения правообладателя, но с выплатой вознаграждения, осуществляется только аккредитованной организацией и поэтому необходимо установить фиксированную ставку, то можно сказать, что статья 1244 содержит и иные сферы, где управление осуществляется также аккредитованными организациями, но уже по лицензионному договору, и в этом случае всё-таки законодатель предусматривает, что здесь возможно правительству установить минимальную ставку, а далее уже по соглашению сторон эта ставка может быть увеличена.

Хочется отметить, что практика применения 218-го постановления показала, что невозможно установить фиксированные ставки за использование именно одного произведения в таких сферах, как, например, публичное исполнение аудиовизуальных произведений — здесь ставка устанавливается в процентах от количества проданных

билетов — либо при сообщении в эфир или по кабелю — здесь ставка устанавливается в процентах от дохода вещателя. Использование именно такой ставки в индивидуальном порядке, например одним правообладателем, просто невозможно, и поэтому эти ставки и в 218-м постановлении, и в проекте постановления, который разработало Минкультуры, безусловно, в первую очередь устанавливаются для использования организациями по коллективному управлению.

Также хочу отметить, что сейчас, например, установлена единая ставка вознаграждения за сообщение в эфир или по кабелю музыкального произведения как в случае заключения лицензионного договора, так и в соответствии со статьёй 1263, когда используется музыкальное произведение, аудиовизуальное произведение по договору о выплате вознаграждения и организацией по коллективному управлению осуществляется единый сбор, а далее уже из общей суммы идёт распределение этого вознаграждения между правообладателями.

Законодатель предполагает, что с 1 октября, если будем использовать нормы, которые прописаны, будет осуществляться двойной сбор с вещателей в отношении музыкальных произведений: один сбор будет осуществляться по лицензионному соглашению, и ставка будет установлена по соглашению сторон исходя из минимальной ставки, которая установлена правительством; второй сбор будет осуществляться по договору о выплате вознаграждения, и в этом случае будет установлена фиксированная ставка. Мы, например, не понимаем, как на практике это будет возможно осуществлять.

То же самое я хотела бы отметить и в отношении объектов смежных прав. Как я уже до этого говорила, в отношении объектов смежных прав не было никогда полномочий у правительства устанавливать какие-либо ставки, и в первый раз такая возможность появилась именно в 2013 году: тогда впервые была предусмотрена возможность, ещё раз говорю, правительству устанавливать минимальные ставки вознаграждения за публичное исполнение фонограмм, а также за использование путём сообщения в эфир или по кабелю фонограммы и исполнений, зафиксированных на этой фонограмме.

В 2014 году, ещё раз хочу отметить, работа над постановлением завершена, но оно не вступало в силу, поэтому практики применения ещё не наработано. Между тем в 2014 году эта норма, ещё раз обращаю внимание, была изменена, и правительству предписывается установить фиксированную ставку в отношении объектов смежных прав. Ещё раз подчёркиваю, что законодатель изменил норму в отсутствие какой-либо правоприменительной практики вообще.

Поэтому Министерство культуры выходит с инициативой к законодателям и просит о проведении широкого обсуждения и анализа принятой в 2014 году нормы об установлении фиксированной ставки в целях её возможного пересмотра и возвращения нормы об установлении минимальной ставки вознаграждения в отношении произведения, фонограммы, исполнения, использование которых осуществляется как с разрешения правообладателя, так и без разрешения, но с выплатой вознаграждения, сохранив при этом принцип свободы и автономии сторон при определении размеров вознаграждения.

Спасибо за внимание.

Железняк С. В. Спасибо большое.

Той части наших слушателей и зрителей, которые не являются подготовленными юристами в сфере защиты интеллектуальных прав, будет особенно интересна дискуссия, которая у нас сейчас идёт, с точки зрения профессиональных сложностей, что говорит ещё раз о значимости тех мероприятий, которые мы проводим, и о важности этого диалога, так как действительно мы во многом совместно решаем задачи, которые до этого решения либо не имели, либо были разные варианты решения, среди которых нам необходимо выбрать наиболее подходящие.

А сейчас я просил бы выступить старшего научного сотрудника отдела гражданского законодательства и процесса Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Марию Евгеньевну Глазкову.

Прошу.

Глазкова М. Е. Добрый день! Наверное, тема моего выступления будет идти немножко в диссонанс с темой предыдущего выступления, но по сути она продолжает одну из мыслей, которые уже огласила Людмила Александровна: это вопрос о специализации судебной системы.

Обсуждая и вчера, и сегодня судебную реформу в России, её исторические предпосылки, а также современную реформу, мы с удивлением обнаруживаем, что, как правильно отметил Валерий Дмитриевич Зорькин на пленарном заседании, история абсолютно циклична, и те ошибки, на которых мы не научились раньше, мы продолжаем совершать и дальше.

Я хотела бы остановиться на том, что более близко для правосудия в отношении дел, связанных с защитой интеллектуальной собственности, — как раз на вопросе специализации судебной системы, который стоит наиболее остро, на мой взгляд. В специализированной

судебной деятельности по этим делам исторически проявляется специализация коммерческого правосудия, а также пока существующего современного арбитражного правосудия — правосудия, осуществляемого арбитражными судами.

Я хотела бы обратить внимание на четыре позиции, на четыре довода в пользу специализации, что имело абсолютно логические предпосылки в России в середине XIX века для той реформы, 150-летие которой мы вспоминаем, и абсолютно применимо в настоящее время.

Во-первых, цель специализации — не просто желание каких-то судов обособиться, выделиться и не подчиняться какому-то единому высшему судебному органу, но и ликвидация разночтений в правоприменении, обеспечение единства судебной практики.

На мой взгляд, — к счастью, этот взгляд подкрепляется научными исследованиями 150-летней давности — причиной такой специализации выступает никак не правовая природа дел, которые рассматривают вообще коммерческие суды и в частности специализированные суды по защите интеллектуальных прав, а цели, которым служат сделки, или права, которые затрагиваются при совершении правонарушений в сфере интеллектуальных прав.

Таким образом, независимо от дальнейшей судьбы российской судебной системы с точки зрения её структуры — полного слияния судов общей юрисдикции и арбитражных судов или сохранения их в том виде, как в данный момент, с последними изменениями, — представляется, что на перспективу, на будущее развитие правосудия по делам в сфере защиты интеллектуальных прав должно всё-таки пойти немножко на шаг вперёд, то есть надо не просто остановиться на создании одного Суда по интеллектуальным правам, который есть в настоящее время и является достижением и благом, но и на рассмотрении вопроса вообще о месте таких специализированных судебных учреждений в судебной системе.

Предложение, естественно, не может состоять просто в увеличении количества судов по интеллектуальным правам, хотя Людмила Александровна привела примеры из опыта зарубежных стран, где их существует несколько. Представляется необходимым пересмотр, скажем так, статуса таких судов в судебной системе, поскольку это связано с подведомственностью дел, которые, на наш взгляд, взгляд представителей института законодательства, должны относиться к сфере ведения таких специализированных судов. И представляется более оптимальным сосредоточение дел, связанных с защитой интеллектуальных прав, не по принципу субъекта, не по принципу экономичес-

кого или неэкономического характера спора — того критерия, по которому сейчас относительно успешно разделяется подведомственность между судами общей юрисдикции и арбитражными судами, а как раз таки по цели сделок, которые совершаются в сфере реализации интеллектуальных прав либо тех прав, которые подлежат защите вследствие неправомερных действий. При таком подходе суды по интеллектуальным правам должны принять на себя, видимо, бремя судебной защиты интеллектуальных прав любых субъектов независимо от целей их деятельности, поскольку, на наш взгляд, в принципе трудно разграничить экономический или неэкономический характер споров и дел, которые сейчас рассматриваются арбитражными судами, тем более не проще будет установить экономический характер дел, связанных с защитой интеллектуальных прав граждан, юридических лиц.

И из мысли о месте специальных судебных учреждений по защите интеллектуальных прав вытекает, соответственно, вопрос не только о судоустройстве, но и о судопроизводстве, поскольку проходящий в настоящее время процесс изменения процессуального законодательства направлен, насколько может быть известно из доступных источников, на унификацию просто путём создания одного документа. Насколько в нём будут учтены особенности судопроизводства в арбитражных судах, существующих сейчас, мы сможем судить только тогда, когда получим информацию хотя бы о приблизительных проектах единого гражданского процессуального кодекса.

Но, на наш взгляд, проблема должна будет возникнуть в отношении особенностей производства по делам, связанным с защитой интеллектуальных прав. В настоящее время это не просто дела, рассмотренные арбитражными судами, но даже в подведомственности дел, в компетенции арбитражных судов имеется существенная специфика, и при выработке единого процессуального документа крайне сложным видится вариант, который смогли бы избрать разработчики такого кодекса, чтобы учесть именно особенности процесса, особенности судопроизводства по таким делам, поскольку они являются ещё более специальными, чем особенности процесса в арбитражных судах по отношению к судопроизводству в судах общей юрисдикции. И при таком подходе представляется, наверное, уже не вполне целесообразным вариант сохранения Арбитражного процессуального кодекса с учётом тех специальных черт, которые выделяли коммерческое судопроизводство не только в середине XIX века, но и в настоящее время.

В завершение рассмотрения этого вопроса хотела бы отметить, что и тогда, и сейчас к таким особенностям мы можем относить, как я уже

говорила, особенности целей совершения сделок, вызывающих соответствующие судебные споры, крайняя необходимость как быстрого разрешения дела, так и быстрого реального исполнения судебного предписания, оформляемого судебным актом. В предыдущих докладах мы как раз уже и получили подтверждение того, что дела, связанные с защитой интеллектуальных прав, являясь ещё более специальными и усугубляя специфику дел, связанных с осуществлением экономической деятельности, требуют ещё более быстрого разрешения и ещё более быстрой эффективной реализации путём исполнения судебного решения, чем все остальные судебные акты по судебным спорам.

Ещё одной особенностью является использование торгового обычая, наличие существенного иностранного участия, иностранного элемента в судебном процессе и роль судебных предписаний в виде разъяснений в той или иной форме, пусть формально юридически не признанной, но всё же существующей, а также предписаний прецедентного характера.

И последний момент — особый состав суда. Если в реформе 150-летней давности особый состав суда предполагал наличие представителей купечества как лиц, владеющих материалом, владеющих знанием сути тех отношений, которые рассматриваются при разрешении спора, то в современной реформе и применительно к теме нашей нынешней встречи это ещё более усугубляется, ещё более проявляется в делах, связанных с защитой интеллектуальных прав, поскольку в данном случае судья должен быть не просто высококвалифицированным юристом, знающим торговый обычай, практику делового оборота и обеспечивающие части иностранного элемента в таких делах, но ещё и лицом, обладающим специальными неюридическими знаниями.

Наш первый докладчик уже сказал о том, как необходима была и, наверное, до сих пор остаётся необходимой существенная, серьёзная работа по обеспечению судов специальной информацией, специальными познаниями, что вызывает в свою очередь необходимость решить очень сложную задачу — в процессуальном законодательстве, которое проектируется, которое изменяется, учесть особенности процесса, особенности разбирательства дел, связанных с защитой интеллектуальных прав, в рамках общих границ гражданского процессуального законодательства.

На этом закончу. Спасибо большое за внимание.

Железняк С. В. Спасибо большое. Мы не боимся трудностей, мы их не ищем, конечно, но и не боимся.

Ну, думаю, сейчас логично как раз предоставить слово Владимиру Александровичу Корнееву, заместителю председателя Суда по интеллектуальным правам.

Прошу.

Корнеев В. А. Добрый день, уважаемые коллеги! Я тоже постараюсь в рамках темы конференции осветить некоторые вопросы законодательства в сфере исключительных прав, в том числе с точки зрения Суда по интеллектуальным правам.

На мой взгляд, очень не случайно, что тема сегодняшнего мероприятия посвящена не только судебной реформе 1864 года и, соответственно, тому, что было сделано за прошедшие 150 лет, но и законодательству в сфере интеллектуальных прав, потому что судебные реформы всегда сопровождаются изменением и материального законодательства. И сейчас у нас, собственно говоря, тоже меняется материальное законодательство — меняется Гражданский кодекс. Мы живём во время, когда меняется Гражданский кодекс Российской Федерации, фактически часть четвёртая Гражданского кодекса в новой редакции вступает в силу через четыре дня, и об этом, безусловно, нельзя не говорить. И мне кажется, очень удачно, что сегодняшняя конференция сочетает, с одной стороны, вопросы судопроизводственные и, с другой стороны, вопросы защиты интеллектуальных прав, которые очень тесно связаны. Я вот как раз с предыдущим выступавшим хочу согласиться в том, что именно судопроизводственная часть в сфере защиты интеллектуальных прав тоже имеет свою специфику.

Надо сказать, на первый взгляд, достаточно удивительно, что в рамках ныне проводимой реформы гражданского законодательства весьма значительная часть отведена реформированию части четвёртой Гражданского кодекса, ведь вроде бы действующая на настоящий момент редакция части четвёртой Гражданского кодекса была введена в действие не так давно, с 1 января 2008 года, и вот тогда же, в 2008 году, в рамках начавшейся модернизации гражданского законодательства началась и модернизация введённой в действие части четвёртой Гражданского кодекса.

Но, на мой взгляд, это было совершенно не случайно, это было совершенно закономерно, и мне кажется, что результат получился удачным. Я бы позволил себе не согласиться с некоторыми высказанными сегодня мнениями: несмотря на то, что есть определённые недостатки, всё-таки работа велась, работа велась совместно с законодательной властью, с участием судебной власти, с участием большого количества

учёных в сфере интеллектуальных прав, высказавших свои предложения, которые тоже активно обсуждались.

Собственно говоря, перед рабочей группой, перед разработчиками новой редакции части четвёртой Гражданского кодекса были поставлены три основные задачи. Первая задача — это учёт международных договоров, в том числе новых международных договоров, которые вступили в силу для Российской Федерации после введения в действие части четвёртой Гражданского кодекса: это и Соглашение ТРИПС, к которому мы присоединились, когда вступили во Всемирную торговую организацию; это и Сингапурский договор о законах по товарным знакам. Надо сказать, что было учтено даже международное соглашение, которое ещё не вступило в силу, — соглашение об особенностях правового регулирования интеллектуальных прав в интересах слабовидящих, так что, мне кажется, работа была выполнена.

Другая задача, которая стояла перед разработчиками, — это учёт новых тенденций, причём не только тенденций современной жизни, но и новых тенденций с точки зрения науки, потому что наша жизнь становится всё более и более технологичной, всё больше и больше в нашу жизнь входит Интернет, и это не может не влиять на законодательство в сфере исключительных прав, потому что всё более и более активно в Интернете используются исключительные права, результаты интеллектуальной деятельности.

Я думаю, что существенный шаг в эту сторону был сделан не только в рамках изменения Гражданского кодекса 35-м федеральным законом, но, как уже сегодня говорилось, определённый шаг в эту сторону был сделан и в прошлом году, чуть более года назад, когда появилось регулирование в сети Интернет. Часть четвёртая Гражданского кодекса сделала ещё и следующий шаг в сфере технологичного, скажем так, регулирования вопросов интеллектуальной деятельности, введя в российское гражданское законодательство такой институт, как открытые лицензии в сфере авторского права. Я думаю, что на этом работу опять же останавливать невозможно, потому что жизнь меняется и законодательство должно отвечать потребностям реальной жизни, постепенно будут и какие-то новые изменения требоваться по мере развития технологической составляющей нашей жизни.

Наконец, третья причина модернизации части четвёртой Гражданского кодекса заключается в том, что было необходимо учесть вопросы, выявленные судебной практикой применения законодательства, в первую очередь самой уже принятой части четвёртой Гражданского кодекса. На мой взгляд, очень важно, чтобы именно с точки зрения

анализа законодательства между собой активно взаимодействовали и законодательные, и судебные органы, поскольку проблемы применения законодательства лучше всего видит суд, когда рассматривает конкретное дело: становится понятно, что какие-то нормы либо не регулируют какие-то отношения, либо есть иные сложности в правоприменении. И законодатель как раз может ориентироваться на такие проблемы, выявленные судебной практикой, в плане необходимости совершенствования законодательства, и в части четвёртой Гражданского кодекса в новой редакции была сделана попытка большую часть такого рода проблем решить.

Причём совершенно необязательно эти проблемы, выявленные судебной практикой, должны законодателем решаться точно так, как они были решены самой судебной практикой. Собственно говоря, есть несколько примеров в 35-м федеральном законе, который вводит фактически новую редакцию части четвёртой Гражданского кодекса, когда законодатель избрал иное решение, нежели было избрано судебной практикой при пробеле законодательного регулирования. Я думаю, что это тоже вполне допустимо, поскольку законодатель имеет возможность учесть большое количество различных обстоятельств, которые в каких-то случаях может не видеть суд, рассматривая конкретное дело, и, безусловно, решения могут быть несколько иными, нежели были предложены судебной практикой.

В целом, на мой взгляд, перед разработчиками новой редакции части четвёртой Гражданского кодекса стояла задача поиска баланса между правообладателями и теми лицами, которые используют результаты интеллектуальной деятельности. И с точки зрения ответственности, о чём сегодня уже говорила Людмила Александровна, с учётом выявившихся проблем судебной практики были настроены нормы об ответственности, в том числе о такой мере ответственности, как взыскание компенсации. Кроме того, и с точки зрения решения вопроса о предоставлении прав попытались найти баланс, поскольку были выявлены проблемы, в первую очередь касающиеся патентного законодательства, где судебная практика показала, что ситуация с предоставлением прав на изобретения и полезные модели, в первую очередь на полезные модели, является не вполне сбалансированной. Законодатель на это нашёл ответ, которым и будем руководствоваться в дальнейшей деятельности.

На мой взгляд, основные изменения, которые были внесены в законодательство, связаны как раз с патентами и с товарными знаками. Да, конечно, те изменения, которые были внесены, в целом затронули

практически весь текст части четвёртой Гражданского кодекса, и основные положения, в том числе касающиеся способов распоряжения интеллектуальными правами, и вопросы авторского права были уточнены, причём в некоторых частях достаточно существенным образом, в первую очередь в части свободного использования произведений и в сфере фирменных наименований.

Но всё-таки основные изменения, которые были внесены в Гражданский кодекс, затронули сферу так называемой промышленной собственности — сферу патентов и товарных знаков. Изменения, на мой взгляд, носят достаточно комплексный и весьма сложный характер, они дополняют точечные изменения, в частности касающиеся сроков рассмотрения Роспатентом при регистрации патентов и товарных знаков вопросов, связанных с обязанностями правообладателя своевременно информировать Роспатент обо всех изменениях своего статуса.

Кроме этого, были внесены существенные изменения в части обеспечения защиты прав на полезные модели в дополнение к формальной экспертизе при регистрации полезных моделей, в рамках которой Роспатент проверял только правильность оформления документов. С 1 октября вводится, по существу, и экспертиза полезных моделей, которая, безусловно, вызовет массу вопросов в правоприменительной практике, с чем придётся сталкиваться и Роспатенту, и правообладателям, и, безусловно, суду.

На мой взгляд, именно сейчас ещё более существенное значение имеет система правосудия в сфере интеллектуальных прав, в том числе деятельность Суда по интеллектуальным правам, поскольку он создавался в первую очередь для того, чтобы в качестве суда первой инстанции рассматривать как раз споры о предоставлении правовой охраны в сфере промышленной собственности, в сфере патентов и товарных знаков. Достаточно существенная роль будет у Суда по интеллектуальным правам — применять новые положения законодательства и грамотно защищать интересы правообладателей. Собственно говоря, любая реформа материального законодательства всегда должна быть поддержана правоприменительной практикой, поскольку именно суд применяет закон при возникновении споров между хозяйствующими субъектами.

Надеюсь, что Суд по интеллектуальным правам справится с этой задачей с точки зрения применения части четвёртой Гражданского кодекса. По крайней мере, для того есть все предпосылки, так как созданы условия, чтобы рассматривать споры грамотно не только с точки

зрения права, но и с учётом специфики естественных и технических наук. Ну а в случае, если будут ошибки в работе Суда по интеллектуальным правам, всегда есть Верховный Суд, который сможет соответствующие решения пересмотреть. Но я надеюсь, что всё-таки Суд по интеллектуальным правам будет следить за тем, чтобы надлежащим образом рассматривались соответствующие споры.

Кстати, я бы сказал, что значение Суда по интеллектуальным правам с точки зрения реформирования гражданского законодательства именно в данный, конкретный исторический момент времени приобретает ещё большее значение, поскольку в ситуации изменения законодательства в сфере промышленной собственности потребуются весьма существенная работа исполнительной власти по принятию административных регламентов. Безусловно, Федеральная служба по интеллектуальной собственности должна будет разработать достаточно большое количество новых административных регламентов, исполняя свои функции по обеспечению правовой охраны патентов и товарных знаков.

Суд по интеллектуальным правам является органом, который осуществляет контроль за соблюдением соответствующих нормативных правовых актов, так что и в этой части, я думаю, не исключены какие-то споры, но я надеюсь, что они будут своевременно и качественно разрешены.

В завершение своего выступления я бы хотел сказать в ответ на прозвучавшее сегодня мнение о том, что не со всеми вопросами судебной практики суды справляются, в том числе, скажем, в отношении секретных изобретений: Суд по интеллектуальным правам справится с применением законодательства в части секретных изобретений, я в этом глубоко убеждён, по крайней мере для того все предпосылки есть.

И кстати, сегодня говорили также о применении законодательства о недобросовестной конкуренции. Надо сказать, что всё-таки действующее законодательство устанавливает и административный, и судебный порядки рассмотрения соответствующих вопросов. В практике Суда по интеллектуальным правам вопросы недобросовестной конкуренции регулярно обсуждаются, это тоже существенный объём вопросов, которые связаны с деятельностью предпринимателей. Честность ведения бизнеса — это, скажем так, основополагающий принцип предпринимательской деятельности, основной постулат, и суды, в том числе и Суд по интеллектуальным правам, применяют Парижскую конвенцию по охране промышленной собственности для оценки честности ведения бизнеса. В случае нечестного ведения бизнеса наступа-

ют соответствующие последствия, предусмотренные и гражданским законодательством, и Парижской конвенцией по охране промышленной собственности.

Ну, я бы на этом хотел закончить своё выступление. Если у вас будут какие-то вопросы, я готов на них ответить.

Спасибо за внимание.

Железняк С. В. Спасибо большое, в том числе и за максимальную открытость и интерактивность, потому что хорошо, когда есть возможность получить ответы на те вопросы, которые до этого прозвучали.

А сейчас я прошу выступить Владислава Владимировича Архипова, доцента кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, кандидата юридических наук.

Прошу.

Архипов В. В. Я благодарю Сергея Владимировича за предоставленное мне слово.

Добрый день, уважаемые коллеги! До текущего момента предметом обсуждения были исключительно серьёзные темы, я бы предложил обратить ваше внимание на ту тему, которая на первый взгляд может показаться несерьёзной, но в дальнейшем даст возможность продемонстрировать глубину всех существующих проблем права, по крайней мере авторского, если мы говорим об интеллектуальных правах, в условиях информационного общества, которое сейчас можно охарактеризовать словами "цифровая эпоха".

Речь идёт о виртуальной собственности. Термином "виртуальная собственность" сейчас в литературе называют виртуальные предметы, которые покупаются и обращаются за реальные деньги в многопользовательских онлайн-играх, которые представляют собой достаточно серьёзную часть IT-сектора, и в виртуальных мирах, которые больше могут быть соотнесены с понятием социальной сети, нежели с игрой.

Данная проблема имеет достаточно серьёзную базу, при помощи которой можно обосновать её актуальность, на мой взгляд, и с теоретической, и с практической точек зрения. Мне в этом смысле очень импонирует фотография, которую я разместил на этом слайде¹, — это доктор Ричард Познер, который является одним из наиболее признанных в мире юристов — теоретиков права, автором "Экономического

¹ Выступление сопровождалось демонстрацией слайдов. Здесь и далее иллюстративный материал не публикуется.

анализа права". Только это, безусловно, не его реальная фотография, а фотография его виртуального персонажа в виртуальном мире "Second Life". Мне очень понравился тот факт, что состоявшийся учёный с устоявшейся репутацией не постеснялся, так сказать, в виртуальном мире прочитать лекцию в таком образе. Уже один этот факт на самом деле подчёркивает целый ряд системных проблем, которые связаны с правовым регулированием Интернета и, безусловно, с необходимостью, с проблемами правового регулирования интеллектуальной собственности в цифровую эпоху, потому что сразу возникают вопросы, где была проведена эта лекция, какое право регулировало отношения, которые возникали между участниками, и так далее. "Second Life" — это очень интересный виртуальный мир, который хотя и не является безусловно популярным, но выступает в качестве примера для исследований, можно сказать, уже не первый десяток лет, пошёл второй, среди юристов самых разных юрисдикций, потому что именно там сосредоточен целый ряд интереснейших проблем.

Если концептуально определять, оформлять так называемую цифровую эпоху, в рамках которой формируются те проблемы интеллектуальной собственности, с которыми мы с вами сталкиваемся, то можно сказать, что данное понятие включает, скорее всего, три наиболее важных составляющих, в соответствии с которыми можно распределить уже другие группы общественных отношений, в рамках которых формируются соответствующие системные правовые проблемы, с которыми сейчас сталкиваются суды.

Во-первых, это сам по себе оборот информации в электронной форме: и электронный документооборот как таковой, и вопросы использования персональных данных, и электронные подписи. Здесь возникают системные проблемы, связанные с достоверностью информации, с возможностью верификации информации, в некоторых случаях электронная подпись даёт большую степень верификации и так далее.

Информационно-телекоммуникационные сети, складывающиеся там отношения — как это мы увидели сегодня, и это просто очевидно — являются как раз наиболее системными группами общественных отношений, которые служат почвой для возникновения проблем за счёт качественного увеличения скорости, объёмов, простоты операций с информацией. И кроме того, глобальность сети Интернет говорит как минимум об одной системной проблеме, которой сопутствуют ещё несколько: речь идёт о проблеме юрисдикции, сюда же относятся проблемы идентификации пользователей и проблемы ответственности

информационных посредников. По сути дела, обо всём этом и говорил Максим Юрьевич в своём выступлении.

И наконец, сами по себе виртуальные миры интересны прежде всего действительно с теоретической точки зрения, потому что они обобщают в себе все предыдущие системные проблемы и добавляют ещё три. Первая — это проблема разграничения игровых и неигровых отношений. И здесь я, наверное, должен подчеркнуть, что эти игры не являются азартными и не являются спортивными, это просто новая, современная форма электронных развлечений, которые составляют значительную долю рынка.

Вторая — проблема пользовательского контента — это очень интересная проблема: пользователи не просто как в социальной сети распространяют контент, который действительно изначально им принадлежит, они, как конструктор, собирают, как правило, какой-либо контент, который может как минимум составлять объект их авторских прав, но тогда возникает вопрос об исключительных правах, а также вопрос о нарушениях прав.

И наконец, третья — как таковая проблема правовой природы виртуальной собственности. Сейчас речь шла о концептуальном теоретическом оформлении, но весьма любопытно, что эта проблематика имеет и актуальную практическую часть. И я прошу показать следующий слайд.

По данным газеты "Ведомости", одного из изданий, наряду с "ПРАВО.ru" недавно осветивших данную сложную юридическую ситуацию, компания "Mail.ru Games" недавно столкнулась с проблемой, которая как раз сводится к проблеме интеллектуальной собственности. Суть вопроса — на слайде отражена первая часть описания — заключается в том, что данная компания пыталась воспользоваться льготой по выплате НДС, которую Налоговый кодекс предусматривает для организаций, занимающихся программным обеспечением. Здесь необходимо пояснить, что данное требование было связано с оборотом так называемых виртуальных предметов между разработчиком и пользователями на определённую и весьма значительную сумму денег. Соответственно, классический подход заключается в том, что данные объекты — разного рода мячи, недвижимость и тому подобные вещи — интерпретируются как предмет лицензионного договора и как часть программного обеспечения, хотя, наверное, понятно, что экономическая природа отношений несколько противоречит её юридическому оформлению, потому что и пользователи между собой подчас заключают своего рода неофициальные сделки, находящиеся в серой зоне,

которые не допускаются пользовательскими соглашениями по обмену данной виртуальной собственностью, и для самой компании — разработчика или оператора игры принципиальным является как раз факт получения прибыли от оборота такого предмета, а не вопросы, связанные с исключительными правами как таковыми.

Прошу следующий слайд.

Соответственно, с одной стороны, "Mail.ru" настаивает — информации о том, как этот спор идёт, сейчас, по крайней мере в открытых источниках, нет, но дело во многом является прецедентным — на той классической позиции, на которой настаивают практически все разработчики компьютерных игр: использование данных предметов как раз является расширенной функцией программного обеспечения, ничем принципиально не отличающейся от других случаев использования программного обеспечения, поэтому данные предметы должны рассматриваться как предметы лицензионного договора. С другой стороны, по свидетельству журналистов, которые наблюдали за ходом рассмотрения этого дела, налоговые органы стремятся квалифицировать данные отношения как отношения, связанные с оказанием услуг. И это подчёркивает одну из возможных проблем, которая здесь возникает, — проблему правовой квалификации, по сути дела, новых объектов экономического оборота, которые возникли как продукт интеллектуальных усилий в рамках современных отношений, связанных с развитием информационно-телекоммуникационных технологий.

Прошу следующий слайд.

Можно обобщить несколько точек зрения, что и делает господин Савельев в своей статье в первом номере "Вестника гражданского права" за 2014 год. К его точке зрения можно ещё кое-что добавить, и мы видим на самом деле даже больше точек зрения, чем кажется возможным.

Классическая позиция заключается в том — это правовая практика многих компаний и разработчиков, и судебная практика в том числе это время от времени подтверждала раньше, — что данные объекты следует действительно квалифицировать как части программного обеспечения, что, соответственно, подразумевает весь комплекс правовых отношений, связанных с лицензионным договором и тому подобными правовыми институтами. Вместе с тем есть совершенно неоднозначная судебная практика, которая отсылает нас к пункту 1 статьи 1062 Гражданского кодекса. Этот пункт гласит, что "требования граждан и юридических лиц, связанные с организацией игр и пари или с участием в них, не подлежат судебной защите". Данные требова-

ния, очевидно, были связаны главным образом с азартными играми — и по такому пути идёт большинство комментаторов Гражданского кодекса, — но они совершенно внезапно были применены к отношениям, связанным с отчуждением разработчиком онлайн-игры пользователю определённого виртуального контента. Таким образом, суд самоустранился в этом случае от разрешения этой проблемы.

Некоторые авторы — в основном это авторы, которые любят, так сказать, пользователей и стремятся, наоборот, в противовес интересам правообладателей защитить права пользователей, — стремятся идти ещё дальше и пытаются применять аналогию, распространяя на виртуальные объекты нормы о вещных правах. Эта точка зрения на самом деле, может быть, и вызывает первичный интерес, когда смотришь на вопрос как бы изнутри, глазами игрока и переживаешь ценность этой виртуальной собственности, но когда оценка ситуации переходит на более высокий теоретический уровень и становится понятно, что речь должна идти не об относительных, а об абсолютных правоотношениях и, соответственно, полностью будут нарушены интересы разработчика и правообладателя, который в такой ситуации окажется в совершенно незавидной ситуации, в случае если, например, ему придётся прекратить существование виртуального мира, то эта точка зрения также начнёт вызывать сомнения.

Савельев предлагает использовать понятие "иное имущество" как категорию, при помощи которой можно описывать отношения, связанные с виртуальной собственностью. Эта точка зрения небезынтересна, у неё, возможно, есть перспективы, но сейчас, как мы видим, органы власти как раз рассматривают возможность применения концепции оказания услуги.

Если давать общую теоретическую оценку данной ситуации, то здесь можно сделать следующий вывод: в условиях цифровой эпохи, в условиях современного развития информационно-телекоммуникационных технологий один из факторов, который влияет на дальнейшее развитие законодательства об интеллектуальной собственности, — это то, что объекты, которые раньше могли безусловно восприниматься как объекты интеллектуальной собственности, по ряду экономических причин сейчас перестают, по сути дела, быть таковыми. Это один из тех факторов, который вызывает интерес, который надо учитывать.

На этом, пожалуй, всё. Я благодарю за внимание. Спасибо.

Железняк С. В. Спасибо большое за ваш доклад и презентацию. Сейчас, мне кажется, самое логичное — дать возможность выступить

Марине Алексеевне Жунич, директору по взаимодействию с органами государственной власти компании "Google Россия", раз уж мы как раз говорим о правоотношениях, возникающих в связи с цифровыми технологиями.

Прошу.

Жунич М. А. Спасибо, Сергей Владимирович.

Я, собственно, подготовилась к рассказу о законодательном аспекте того, что происходит в плане защиты авторских прав в Интернете, и очень рада представить наши наработки в этом отношении. Хочу сразу заметить, что с начала действия законодательства об авторских правах в России к нам не поступило практически ни одного запроса на удаление контента по данному закону, и мы связываем это с тем, что поиск в "Google" и платформа "YouTube" известны правообладателям своей эффективной моделью саморегулирования, которая предлагает создателю контента возможность защитить свои права без похода в суд и одновременно заработать.

Немного подробнее остановлюсь на элементах созданного нами механизма, мы создали его довольно давно и продолжаем развивать на наших платформах.

В первую очередь, мы вложили на данный момент более 60 миллионов долларов в развитие системы Content ID, это передовой механизм управления правами на видеоплатформе "YouTube". Каждый день мы сканируем более 250 лент непрерывного видео, и на данный момент в нашей системе зарегистрировано более 5 тысяч партнёров по всему миру, включая крупнейшие теле- и киностудии и звукозаписывающие компании. Я готова, если кто-то ещё не знает или если кому-то интересно, рассказать подробнее о том, как работает эта система. В целом она позволяет правообладателям контролировать то, что видят пользователи. Одновременно мы последовательно боремся с ресурсами, при помощи которых пиратские сайты зарабатывают деньги. Об этом в России мы сейчас заявляем впервые и намерены проводить более активную кампанию в этом отношении. По нашему опыту, это самый прямой и эффективный путь пресечения пиратской деятельности в Интернете. "Google" инвестирует значительные средства в целях прекращения рекламы пиратских сайтов в сети. Так, в 2013 году мы заблокировали более 350 миллионов недобросовестных, в том числе пиратских, рекламных объявлений на наших платформах. Чтобы представить эту цифру более выпукло, скажу, что для просмотра всех этих объявлений подряд — как минимум по одной секунде на каждое — вам понадобилось бы 10 лет. В результате этой деятельности

количество недобросовестных рекламодателей в этой области сократилось с 850 тысяч в 2012 году до 270 тысяч в 2013 году, в том числе потому, что рекламодатели не могут пробиться через наши средства защиты на ресурсы "Google" и уходят рекламироваться в менее защищённые, но и, возможно, менее популярные зоны, менее популярные у пользователей.

Также мы учитываем релевантные запросы на удаление контента по форме, предлагаемой американским законом об авторском праве в цифровую эпоху (DMCA), в качестве критериев поисковой выдачи, так что сайты, на которые идёт множество таких запросов, множество претензий в связи с нарушением авторского права, могут автоматически понижаться в поисковой выдаче. Это помогает пользователю находить проверенный, качественный легальный контент и опять же вносит вклад в борьбу с пиратством.

Тут хотелось бы перейти к экономическим путям борьбы с пиратством и к увеличению доходности платформ цифровой дистрибуции. После того как "YouTube" убедил правообладателей в том, что их контент на видеоплатформе возможно защищать, и защищать эффективно, количество лицензионного контента на нашей платформе значительно возросло. И в принципе логика развития платформ цифровой дистрибуции показывает, что пользователи готовы играть по правилам и даже платить за платные модели, если им предоставят доступный по цене профессиональный контент. Вот несколько цифр, которые это подтверждают.

Исследование, проведённое в Швеции в 2012 году, выявило тот факт, что с 2009 года, с момента появления сервиса "Spotify", который вот-вот и у нас запустится и который предоставляет пользователям возможность легального дешёвого доступа к контенту, музыкальное пиратство в Сети в Швеции сократилось на 25 процентов. Руководство платформы "Netflix" заявило не так давно, что, когда "Netflix" запускается в какой-либо стране, уровень пиратства в этой стране резко сокращается. И по некоторым данным, наличие у киностудий стратегии релиза в день премьеры одновременно и в прокате, и в Интернете могло бы значительно сократить уровень пиратства в принципе.

В России аналогичные исследования также показывают, что у пользователей есть возрастающая потребность в легальном контенте и пользователи не всегда равны пиратам или сознательным пиратам. По подсчётам фонда "Общественное мнение", в 2011 году четверть россиян готовы были платить за легальный контент при условии его доступности, хорошего качества и приемлемой цены.

Более того, стратегия присутствия контента в цифровом виде всё больше оправдывает себя не только в плане защиты прав, но и в рамках получения прибыли. К примеру, в 2013 году американская музыкальная индустрия выросла на 39 процентов и принесла почти 1,5 миллиарда долларов доходов. "YouTube" не так давно достиг рекордного количества глобальных пользователей в месяц — 1 миллиард уникальных пользователей, в том числе 61 миллион пользователей в месяц в России. Ежемесячно на "YouTube" пользователи просматривают 6 миллиардов часов видео. Из интересных данных здесь то, что годовой доход сотен партнёров "YouTube" измеряется шестизначными числами. На данный момент в нашей партнёрской программе более миллиона лейблов, это практически все крупнейшие киностудии, звукозаписывающие студии, новостные агентства ("Russia Today" — это новостной канал номер один в мире на "YouTube"), телеканалы, в частности спортивные каналы, независимые музыканты, блогеры, перформеры и так далее. И доход наших партнёров возрастает вдвое с каждым годом уже четыре года подряд.

В России мы в принципе наблюдаем потрясающую динамику: рынок видео в Интернете продолжает расти быстрее других стран, растёт партнёрская программа. В "YouTube" в России на данный момент мы работаем с несколькими тысячами партнёров. Среди наших российских партнёров особенно интересно указать "Ленфильм" и "Мосфильм" — это одни из немногих в мире студий, выложивших почти всю свою коллекцию полнометражных фильмов, они уверены в том, что платформа защитит их от пиратства и одновременно переходят, даже уже перешли на опцию монетизирования пользовательского контента. Это очень интересный тренд, который в целом меняет представление в мире о пользователях, как, допустим, о сознательных пиратах.

Большинство каналов в России и в мире монетизируют свой контентный "YouTube", размещённый как на их каналах, так и на каналах пользователей. Приведу в пример "Первый канал" и студию "Столичное TV", которая монетизирует свой мультфильм "Лунтик". "Лунтик" стал рекордным по количеству просмотров. Это один из самых популярных каналов в мире, и его руководство, в частности, заявляло, что "Лунтик" в Интернете приносит им значительно больший доход, чем продажа DVD, поэтому они отказались продавать контентный DVD.

Немного цифр в подтверждение тезиса, что создатели контента могут заработать на платформах с большим посещением. На "YouTube"

дают рекламу более 200 тысяч рекламодателей. Реклама на "YouTube" способствует продажам и, кроме того, способствует в принципе росту экономики: 46 процентов пользователей, совершивших офлайн-покупку, видели рекламу товара на "YouTube"; для онлайн-покупок этот показатель составляет 43 процента.

Ну и интересный факт: в этом году на долю рекламных роликов, приуроченных к чемпионату мира по футболу, пришлось более миллиарда минут просмотра. Это означает, что стратегия, конечно, себя оправдывает, всё больше рекламодателей приходят на видеоплатформы, и это возможность для пользователей смотреть контент зачастую бесплатно, а для производителей контента зарабатывать на разделении доходов от рекламы.

И подытоживая, возвращаясь к теме нашего заседания, к проблемам законодательства, скажу, что такой баланс интересов правообладателей, пользователей и интернет-платформ, успешно зарекомендовавший себя на Западе, основывается в нашем случае на западном законодательстве об авторском праве в Интернете, в частности на положениях закона США об авторском праве в цифровую эпоху.

Повторю: правообладателям гораздо легче работать с нами в режиме саморегулирования, чем ходить в суд, и о преимуществах такого подхода говорил представитель Роскомнадзора чуть раньше.

Интернет-индустрия в своё время выступала за аналогичную модель в России. Принятая в законодательстве модель, на наш взгляд, не вполне учитывает все преимущества, которые даёт, например, модель западная в части, скажем, возможностей для человека или для юрлица, выложившего контент, отстоять своё право на этот контент перед тем, кто на него пожаловался. Так называемое контр уведомление, практика контр уведомлений — это одно из немногих, может быть, единственное средство борьбы в рамках вот такой модели с конкурентными злоупотреблениями.

Представим себе ситуацию, когда, скажем, компания "Universal" перед премьерой своего конкурента подаёт жалобу, допустим, на продукт компании "Sony", предъявляя на неё права. И пока идёт разбирательство, контент "Sony" остаётся заблокированным, а при отсутствии практики контр уведомлений "Sony" не может оспорить это и не может добиться разблокировки контента.

Таким образом, мне кажется, контр уведомление стоит всё-таки прописать и в нашем законодательстве. В принципе и мы, и наши коллеги по интернет-индустрии в России выступаем за законодательство, которое будет основываться прежде всего на экономической выго-

де для самих производителей контента от законного использования интеллектуальной собственности в Интернете, конечно, при соблюдении мер защиты как базового условия. На наш взгляд, это именно то, что позволит развиваться инновационной экономике и будет способствовать развитию Интернета в стране.

Спасибо большое за внимание.

Железняк С. В. Спасибо большое.

Хотел как раз сказать, что та рабочая группа, которая у нас трудилась в течение всех этих месяцев, изучала лучшую практику, тем не менее, конечно же, адаптировала те предложения, которые поступали, к нормам российского законодательства, потому что далеко не всегда законодательство других стран в полной мере возможно или необходимо применять на территории Российской Федерации.

По ключевым вопросам, которые предлагались и обсуждались и сообществом правообладателей, и интернет-индустрией, и нашими коллегами из федеральных органов исполнительной власти, мы нашли консенсус, который и будем реализовывать в осеннюю сессию в Государственной Думе: это вопросы, которые связаны с возможностью внесудебного разрешения споров по правомочности использования контента и авторских прав на него, и, конечно же, вопросы более жёсткой ответственности для так называемых профессиональных пиратов и для так называемых пиратов-рецидивистов.

Так что в условиях дефицита времени — а нам надо уже заканчивать наше мероприятие — у всех желающих есть возможность обратиться к нам в Государственную Думу, у нас все материалы есть, и мы с удовольствием поделимся с вами нашим видением решения этих проблем.

Хотел бы поблагодарить за такое деятельное сотрудничество всех участников.

Хочу сказать, что то, о чём Марина Алексеевна в своём докладе говорила, активным образом реализуется большинством российских интернет-компаний, которые также заинтересованы в создании цивилизованного рынка оборота авторских прав и контента в сети Интернет. И именно вот с этой цивилизованной частью интернет-сообщества правообладателям проще находить общий язык и выходить на согласованные решения. А посему мы уверены, что в результате реализации наших предложений необходимость судебного разбирательства и соответствующие последствия останутся только для тех, кто злоупотребляет нарушением законодательства и не готов к цивилизованному сотрудничеству.

Сейчас я попросил бы подытожить результаты нашего мероприятия моего коллегу Сергея Юрьевича Фабричного, и на этом предлагается заседание завершить.

У вас на руках есть проект резолюции нашего мероприятия. Я предлагаю рассматривать его как основу для будущего итогового документа, мы обязательно будем туда интегрировать ваши предложения и пожелания, которые возникали сегодня в ходе дискуссии.

Прошу, Сергей Юрьевич.

Фабричный С. Ю. Спасибо, Сергей Владимирович.

Очень короткий комментарий, уважаемые коллеги, по ряду выступлений.

Людмила Александровна Новосёлова предложила сформировать концепцию развития интеллектуальной собственности на базе Ассоциации юристов России. Я думаю, что это предложение мы возьмём на заметку, тем более что возглавляет эту ассоциацию Павел Владимирович Крашенинников, председатель комитета Государственной Думы, который работает над изменением гражданского законодательства.

В то же время я отмечу, что изменения в часть четвёртую Гражданского кодекса Российской Федерации, да, собственно говоря, как и в первую, во вторую и в третью части, были основаны на содержании Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации, которая утверждалась Президентом Российской Федерации, а разрабатывалась также на базе уже упомянутой Ассоциации юристов России. Ну а нашу рабочую группу, которая занималась непосредственно частью четвёртой, возглавлял один из лучших, с моей точки зрения, российских цивилистов Александр Львович Маковский, в общей сложности более 400 предложений было рассмотрено, и половина из них была или полностью, или частично учтена.

Олег Александрович Городов в своём, без сомнения, глубоком выступлении указал на явный перекос в законодательстве в направлении системы общего права при подготовке и внесении изменений в часть четвёртую Гражданского кодекса. Скажу сразу, что мы к этому не стремились. И я соглашусь с Владимиром Александровичем Корнеевым, который сказал о том, что главная цель, которую преследовала рабочая группа, — это как раз обеспечение баланса интересов авторов, правообладателей и пользователей. Наиболее ёмкие и существенные изменения наблюдаются, на мой взгляд, именно в сфере промышленной собственности, наиболее резонансные изменения — в части защиты интересов правообладателей в Сети.

Что касается главы 77 "Право использования результатов интеллектуальной деятельности в составе единой технологии", я соглашусь, что эта глава практически с момента появления в Гражданском кодексе Российской Федерации, вернее, её содержание, вызывает вопросы, и этих вопросов с течением времени становится всё больше. На мой взгляд, если не в рамках осенней сессии, то в рамках весенней сессии к главе 77 Гражданского кодекса Российской Федерации законодатель должен будет вернуться.

У Марии Евгеньевны Глазковой было очень хорошее выступление, касающееся специализированной судебной деятельности. Я отмечу, уважаемые коллеги, что наш комитет к декабрю этого года должен будет подготовить концепцию нового ГПК РФ, и по мере того как будет достигнут результат, предложения будут представлены и руководству Государственной Думы, и нашим смежникам в других органах государственной власти. Вполне возможно, в рамках подготовки этой концепции будет обсуждаться вопрос изменения родовой подсудности в судах общей юрисдикции дел, касающихся сферы интеллектуальной собственности.

Ну а в завершение я также хочу сказать спасибо всем, кто принимал участие в работе, всем, кто выступил, всем, кто сформулировал дельные и полезные для нас предложения. Тот проект, который вам роздан, — проект предложений по итогам работы секции — по мере того, как будет завершено обсуждение, мы адаптируем к сегодняшнему разговору и всем заинтересованным сторонам, а также в субъекты Российской Федерации разошлём.

Железняк С. В. Спасибо большое, Сергей Юрьевич.

Спасибо большое, уважаемые коллеги, за работу!

ПРЕДЛОЖЕНИЯ по итогам работы секции № 2

Обсудив вопросы совершенствования законодательства об интеллектуальной собственности и механизмы его применения на практике, в том числе вопросы защиты интеллектуальных прав в контексте формирования цивилизованного рынка и вопросы судебной защиты в сфере интеллектуальной собственности в контексте проводимых реформ в Российской Федерации, участники конференции полагают необходимым отметить следующее.

1. Одним из основных направлений совершенствования раздела VII "Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации" Гражданского кодекса Российской Федерации (часть четвёртая) является принятие мер, имеющих целью регулирование использования объектов авторских и смежных прав в сети Интернет и иных информационно-телекоммуникационных сетях.

Современная ситуация в сфере оборота интеллектуальных прав вызывает серьёзную озабоченность в связи со значительным объёмом незаконного использования объектов авторских и смежных прав в информационно-телекоммуникационных сетях, что наносит серьёзный ущерб авторам и иным правообладателям. Проблема, связанная с массовым нарушением интеллектуальных прав в сети Интернет, стоит перед всем мировым сообществом и должна решаться при помощи целого комплекса мер, среди которых совершенствование положений гражданского законодательства является одним из необходимых составных элементов.

Участники секции считают необходимым проработать вопрос о совершенствовании российского законодательства в целях обеспечения законного использования произведений и объектов смежных прав в информационно-телекоммуникационных сетях на основе соблюдения баланса интересов общества, информационных посредников и правообладателей. Необходимость принятия мер, направленных на упорядочение использования результатов интеллектуальной деятельности, не должна быть ограничена охраной отдельных видов аудиовизуальных произведений.

Важно уделить особое внимание механизму превентивных внесудебных мер по предотвращению использования объектов исключительных прав без согласия правообладателя и принятию своевременных мер по пресечению многочисленных нарушений в сети Интернет.

2. Обеспечение защиты интеллектуальных прав невозможно без эффективного функционирования судебной системы. Мировая практика показывает, что для рассмотрения дел, связанных с высокотехнологичными объектами интеллектуальных прав, требуется специализация судей. Создание и функционирование Суда по интеллектуальным правам является важным, но не единственным шагом в этом направлении. Вопросы расширения полномочий судов в области обеспечения защиты авторских и смежных прав в сети Интернет требуют законодательного решения.

3. Для повышения эффективности принятых законодательных актов в сфере защиты интеллектуальных прав, прежде всего Федерального закона от 12 марта 2014 года № 35-ФЗ "О внесении изменений в части первую, вторую и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации", необходимы разработка и принятие административных регламентов соответствующими федеральными органами исполнительной власти и постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации, содержащего разъяснения по применению новелл гражданского законодательства в области обеспечения прав на результаты интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридических лиц, товаров, работ, услуг и предприятий.

4. Нуждается в развитии институт обеспечения прав Российской Федерации и других публично-правовых образований на результаты интеллектуальной деятельности, создаваемые за счёт бюджетных средств, а также распоряжения ими. Правовой режим единых технологий, предусмотренный главой 77 Гражданского кодекса Российской Федерации, нуждается в существенной корректировке.

5. Проблемы укрепления сотрудничества между таможенными службами государств — участников Таможенного союза, создание эффективного механизма взаимодействия между правоохранительными органами таких государств требуют создания единых моделей охраны интеллектуальных прав, решения вопросов использования тождественных товарных знаков и знаков обслуживания на территориях государств союза.

СТЕНОГРАММА
заседания Комиссии Российского исторического общества
по истории государства и права

Президентская библиотека имени Б. Н. Ельцина.
26 сентября 2014 года

Председательствует заведующий кафедрой истории государства
и права Московского государственного юридического университета
имени О. Е. Кутафина
И. А. Исаев

Председательствующий. Для тех, кто у нас впервые, представлюсь: Исаев Игорь Андреевич.

Заседание нашей комиссии сегодня мы рассматриваем, можно сказать, как чрезвычайное, потому что в нашем плане не было этого мероприятия, но совершенно неожиданно и любезно Российское историческое общество предложило нам его провести на полях серьёзного, большого мероприятия. Мы с удовольствием приняли приглашение, и я думаю, что эта встреча будет полезна нам всем.

Если вы не возражаете, мы начнём с приветственного обращения проректора МГУ Сергея Михайловича Шахрая, который на таком заседании сегодня впервые, но я думаю, он будет активно участвовать в работе нашей комиссии.

Шахрай С. М. Уважаемые коллеги, доброе утро! Я действительно планирую тесно работать с комиссией (можете меня включить в её состав) в силу и своих научных интересов, и работы в Московском государственном университете, и, конечно, в силу того, что это комиссия Российского исторического общества.

Мне представляется, что уж во всяком случае до 3 декабря у нас с вами есть основная, интересная, многогранная тема — это тема 150-летия Судебных уставов 1864 года, 150-летия судебной реформы, и сегодня об этом будут очень интересные доклады на пленарном заседании конференции. Единственно, хочу сказать, что я много лет этой темой увлекаюсь и мне представляется, что разные ипостаси судебной реформы 1864 года пока в разной степени отражены в на-

учных исследованиях, в исторических и архивных, просто обозначу пунктирно.

Во-первых, эта реформа получилась настолько удачной и глубокой, что, сколько раз её ни пытались пересмотреть, — вы знаете, были периоды контрреформы — каждый раз модель, идея судебной реформы, как птица феникс, восставала из пепла, восстанавливалась, это было и в 1904 году, и, как всем известно, в 1991 году, когда Верховный Совет РСФСР принял концепцию судебной реформы. Мы тогда не мудрствовали лукаво, мы взяли идеалы и принципы реформы 1864 года, и, если честно, к некоторым из этих идеалов ещё идти и идти, это касается и мировых судов, и административной юстиции, ну и целого ряда других положений. Не буду развивать тему, просто хочу, чтобы эта реформа не осталась в истории, ещё и сегодня требуется её реализация.

И второе. Несмотря на эти слова — "судебная реформа", на самом деле это была реформа конституционная: исторически сложилось так, что в рамках самодержавного государства возникла довольно интересная автономная, относительно независимая судебная власть, сначала как одна из ветвей власти, а потом судебная власть потянула за собой всю цепочку конституционных преобразований — от абсолютной монархии до монархии конституционной.

И третья историческая закономерность, тоже очень яркая, небезынересная: как только наше государство и общество реализовывали идеи судебной реформы, это влекло за собой активизацию работы представительной власти, потому что такие действия требуют законодательного обеспечения, и в российском обществе, где категория справедливости всегда имеет особый характер, особое значение, судебные преобразования всегда влекли активизацию власти представительной, во всяком случае, её активную профессиональную деятельность, и я думаю, так будет и сейчас.

Я всем нам желаю удачной работы, обмена мнениями, находок при этом. И остаюсь при том мнении, что ещё многие из тех идеалов, которые были заложены в 1864 году, надо реализовать.

Председательствующий. Спасибо, Сергей Михайлович.

Мнения будут высказаны по этому поводу, я полагаю, и оценка реформы сейчас стала намного сложнее, чем это было не только в 1864 году, но и в 1991 году.

Если нет возражений, мы переходим к нашей повестке дня. Есть ещё несколько вводных выступлений, связанных с общей оценкой реформы, если не возражаете.

Пожалуйста, Дмитрий Фёдорович.

Вяткин Д. Ф. Спасибо.

Уважаемый Игорь Андреевич, уважаемые коллеги! Когда я готовился к конференции и к сегодняшнему действительно внезапно организованному мероприятию, я подумал о том, что потребность в совершенствовании судебной системы, в усилении судебной власти или вообще в создании судебной власти возникает тогда, когда возникает потребность в реализации и защите прав и свобод граждан.

150 лет назад появилось огромное количество — я так понимаю, миллионы — свободных граждан, которые до этого находились фактически на положении рабов. Эти граждане стали лично свободными, понятно, что они не были свободны экономически, ни в коем случае, но тем не менее появилось много лично свободных граждан. В различные периоды истории получалось так, что права и свободы и их защита отходили на второй план, когда на первый план выходила необходимость разрешения социальных потрясений и установления новой власти и защиты завоеваний этой власти, мобилизации общества, проведения социальных и экономических реформ ценой невероятных усилий, и в конце концов всё заканчивалось войной, — тогда потребность в суде, для всех равном, правом и справедливым, отходила на второй план. Но мы видим, что, как только военное, мобилизационное время отступает на задний план, на первый план выходит гражданин, человек, опять происходят определённые изменения в законодательстве и появляются совершенно новые взгляды, новые подходы к правосудию, как это случилось в конце 50-х — начале 60-х годов.

То же самое случилось и в конце 80-х — начале 90-х годов, когда была подготовлена ещё одна реформа, которая, как считается, продолжается до сих пор. Одним из этапов совершенствования системы является создание единого Верховного Суда. Есть различные мнения по этому поводу, они публично были высказаны и публично обсуждались, но, на мой взгляд, неоспоримо одно — что обеспечение единообразного понимания и применения закона вне зависимости от статуса суда, который применяет этот закон, — это шаг на пути к укреплению единого правового пространства, что для нашей страны крайне важно. С учётом разницы между регионами, не только территориальной, не только пространственной, но и культурной, и экономической, и в традициях, и в национальных особенностях, именно через единое пространство, через единое образование мы можем сохранять нашу цивилизацию и нашу страну единой. И все реформы, которые проводились на протяжении 150 лет, то выводя на первый план значение правосудия, то немножко отодвигая его в тень, когда, к сожалению, это

надо было для власти, для страны, как бы мы ни относились к этому, так или иначе связаны с необходимостью защиты прав и свобод конкретного гражданина.

Сегодня тоже есть определённые вызовы, на мой взгляд, и эти вызовы связаны с глобализацией: Россия присоединилась к целому ряду международных соглашений и допускает юрисдикцию международных судебных органов на своей территории. Тем не менее мы сейчас должны помнить о том, что, несмотря на наши международные обязательства, главным остаётся примат нашего суверенитета, высшая юридическая сила Конституции на нашей территории и первенство — наверное, я такой термин употреблю — национальных судов, в первую очередь при решении вопросов защиты прав и свобод человека и гражданина.

Если мы будем надеяться на некие глобальные процессы, если мы будем полностью отдавать себя в руки международных, надгосударственных судебных инстанций, на мой взгляд, это может привести к весьма и весьма печальным последствиям, во всяком случае к утрате части суверенитета абсолютно точно — не к передаче, не к делегированию, а именно к утрате. И мы видим на примере целого ряда решений, допустим, Европейского Суда по правам человека, к чему это может приводить, я выскажусь достаточно резко: на мой взгляд, и суд неэффективен, и вопросов очень много в связи с его решениями, особенно в той части, которая касается Российской Федерации и претензий, предъявляемых к Российской Федерации.

Сейчас возникают новые интеграционные образования на постсоветском пространстве, сегодня, кстати, Государственная Дума рассматривает договор о создании Евразийского экономического союза, будет рассматривать вопрос о его ратификации. Может быть, это символично, но, на мой взгляд, на постсоветском пространстве, на котором мы сейчас объединяемся на экономической основе, вне всякого сомнения, можно и нужно будет, развивая интеграционные процессы, выстраивать межгосударственные, надгосударственные институты, которые занимались бы вопросами защиты, охраны и соблюдения прав и свобод граждан тех стран, которые присоединились к Евразийскому союзу. Это очень важно, тем самым мы будем создавать не только экономическую базу для нашего сотрудничества и для наших союзов, но и правовую; тем самым мы будем неформально ставить граждан всех стран, которые входят в евразийское пространство, в Евразийский союз, на одну ступеньку, так скажем, в части защиты их прав и свобод.

Мы знаем прекрасно, что условия в странах, которые входят в Евразийский экономический союз и войдут ещё, могут быть очень разными, и создание таких надгосударственных институтов, на мой взгляд, необходимо.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо.

И позвольте предоставить слово человеку, который постоянно сталкивается с наследством судебной реформы 1864 года, использует это наследство, развивает принципы, — Плигину Владимиру Николаевичу, председателю Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

Плигин В. Н. Спасибо большое. Это неожиданная честь для меня — выступать на столь серьёзном собрании профессионалов, которые занимаются историей реформы 1864 года.

Уникальность нашего исторического знания, с моей точки зрения, заключается в том, что происходят постоянные смыслы этого исторического знания. Мне приходится беседовать с довольно большим числом юристов-практиков, студентов, людей, которые специализируются на изучении истории, и в рамках этих бесед я убеждаюсь в том, что знание об истории своей собственной страны носит либо рваный характер, либо не соответствует действительности, либо подтверждает какие-то мифы, которые существовали и существуют не в нашей культуре. Поэтому мне представляется крайне важным то, что сегодня будет большой семинар, и то, над чем вообще работает секция.

Крайне важно, например, добиться хотя бы того, чтобы все знали, что в основе, в преамбуле император Александр II ставил фантастические совершенно вопросы — вопросы, связанные с равенством, равным для всех судом, равным доступом к суду, гуманизмом, эти задачи были поставлены, они прозвучали, и для истории страны прозвучали красиво и по-новому.

Следующий момент. В своё время в погоне, может быть, за определённой оценкой истории, оценкой деятельности Николая I все увлеклись определением того периода в истории как периода сложного, тёмного и свели историю к событиям (очень важным, конечно), которые происходили здесь, на Сенатской площади, и в Петропавловской крепости, то есть к событиям, связанным с декабристами, и совершенно не обращали внимания на то, что и в эпоху Николая I, и в эпоху Александра I на самом деле шла подготовка к реформе 1864 года. Поэтому ещё раз я хочу сказать, что, с моей точки зрения, и юристам в процессе образования, и всему обществу мы должны, обращаясь

к источникам, показать всю глубину того сложнейшего периода в истории страны. И я традиционно привожу одну книгу, сборник статей, которая была выпущена в 1905 году и касалась такого важнейшего права, как право на жизнь. Идеи этих статей проистекали в том числе из гуманизма, который закладывала реформа 1864 года. В сборнике сохранился исторический материал, отражающий подходы, отношение в России в тот период времени, с 1826 по 1905 год, к праву на жизнь и то, каким образом судебная машина реагировала на это.

Вы, как историки, наверняка знаете, что в сложнейший период французской истории, с 1790 года по 1871-й, или в Англии в тот же период применение смертной казни было крайне распространено, между тем Российская Империя исповедовала совершенно другие принципы, и судами было вынесено, включая период судебной реформы, 690 смертных приговоров, из которых исполнено 198, и император не настаивал на розыске участников Польского восстания. То есть нам нужно попробовать показать в рамках этого явления всё, скажем так, позитивное, что было связано с выстраиванием такого сложного государства, основное направление развития которого — стремление найти какой-то разумный подход при выстраивании правового государства.

Следующий момент. Здесь Дмитрий Фёдорович говорил о реформе, которая касалась отмены крепостного права. Но тоже давайте честно скажем (если я ошибаюсь, пусть историки поправят), к моменту издания указа где-то 70 процентов крестьян как минимум были государственными крестьянами, а у оставшихся 30 процентов тоже был другой статус. То есть мы очень часто проигрываем в вещах, связанных со сравнительной историей, отдавая априори возможность создания якобы новых исторических институтов каким-то другим юрисдикциям, в то время как глубинный анализ исторического материала показывает, что всё было сложнее.

Заканчивая, я хочу обратиться к области сравнительной истории. Все помнят о том, что история английского парламента начинается, кажется, с 1270-х годов. Мы в связи с подготовкой ряда наших документов начали изучать представительство в этом парламенте, и если посмотреть представительство, то, я думаю, окажется, что и Боярская дума в какой-то период времени по представительству отражала примерно те же слои, которые были в английском парламенте представлены.

Ещё раз. Я никого не критикую, но мы допустили смыв истории, истории древней, конечно. Мы знаем эпоху Ивана Грозного, несколь-

ко позднее — Пётр I, ещё позднее — революция 1917 года, в современности — 1991 год, а надо попробовать вернуться к фантастическому историческому материалу и посмотреть нашу вплетённость в цивилизацию.

Спасибо большое за внимание. Если бы меня попросили подготовиться, надеюсь, я бы был более предметен.

Председательствующий. Спасибо, Владимир Николаевич. Вы выступили, действительно, как живой очевидец просто.

Андрей Александрович Клишас, председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству.

Клишас А. А. Я благодарен за приглашение и хочу всех поприветствовать, уложусь буквально в две минуты.

Вчера мы с Владимиром Николаевичем были на очень интересном семинаре, который Государственная Дума организовала для руководителей правовых служб парламентов, и там был ряд достаточно ярких выступлений, и в некоторых из них, Владимир Николаевич помнит, просто брали какие-то эпизоды этой реформы и предлагали сегодня непосредственно применить опыт в той или иной сфере. Иногда это действительно интересно послушать, иногда это вызывает скепсис. Я думаю, что, если бы профессора присутствовали на этом мероприятии, они были бы, может быть, ещё более скептически настроены, чем парламентарии, которые сидели в президиуме.

Нам, конечно же, нужно заниматься вот таким историческим, юридическим образованием парламентариев, в том числе и региональных законодателей, потому что зачастую они готовы исторический опыт взять и перенести в реалии наших дней, попытаться сегодня использовать те или иные институты. Конечно, это не всегда возможно, и я, собственно, пришёл на заседание, потому что у меня, во-первых, очень большой интерес к этой проблематике, а во-вторых, потому что сегодня у нас планируется несколько достаточно масштабных шагов, связанных с совершенствованием судебной системы, мы с Владимиром Николаевичем, безусловно, с этим столкнёмся, и, может быть, ваша позиция, эти обсуждения помогут нам выработать какой-то более тонкий подход, чтобы, не отменяя этот огромный опыт реформирования XIX века... Владимир Николаевич вчера так осторожно сказал: давайте только помнить, к каким последствиям многие из этих реформ привели.

Плигин В. Н. К последствиям лично для авторов.

Клишас А. А. Да, в том числе и для авторов этих реформ.

Конечно, этот опыт бесценен, с одной стороны, а с другой стороны, это опыт определённого исторического периода, и мы все должны об этом помнить и пытаться выработать сегодня наши собственные подходы исходя уже из новых реалий.

Спасибо за приглашение, за возможность высказаться, и я с удовольствием выступлю сегодня в роли очень внимательного слушателя.

Председательствующий. Спасибо.

Владимир Николаевич, как человек, стоящий у истоков деятельности этой комиссии, скажете?

Слово — проректору Московского государственного юридического университета имени Кутафина Владимиру Николаевичу Синюкову.

Синюков В. Н. Уважаемые коллеги, действительно, очень полезное у нас заседание, оно, конечно, и чрезвычайное, как было сказано, но в то же время и глубоко, так скажем, плановое.

Судебная реформа оказала и оказывает — это в продолжение выступления предыдущего докладчика — реальное влияние на то, что происходит в России, и, кстати говоря, она этим и отличается, наверное, от других реформ конца XIX века, даже таких, как крестьянская, даже земская, — вот они не живут, как судебная реформа, в нашей нынешней действительности. Обратите внимание, по сути дела, все проблемы судебной реформы: судоустройство, судопроизводство, состязательный процесс, прокурорский надзор, следствие и дознание — всё это реально живая материя, и, действительно, есть такое искушение нечто просто воспроизвести, вернуться, как бы даже несколько, так скажем, обожествить те модели. На самом деле реформа действительно уже по прошествии ста пятидесяти лет показывает, наверное, как некая модель, как нужно проводить реформы и одновременно как нельзя проводить реформы в России. Прежде всего, как нужно, конечно, это имеет значение огромное: была колоссальная подготовительная работа проведена, и мы видим, что, собственно говоря, реформе судоустройства, судопроизводства предшествовала реформа полиции, прокурорского надзора, дознания, то есть системно юридическая почва была подготовлена.

А вот главная проблема реформы, по сути дела, в том, что был организован огромный социальный эксперимент. Мы к экспериментам, конечно, в принципе положительно относимся, но такой эксперимент в плане своей, так скажем, адекватности России того времени вызывает очень много вопросов, и мы видим, что та либеральная модель, которая была, вообще-то, по сути дела, во многом механически наложена

на систему отношений в России, дала очень неоднозначные результаты. По сути дела, на отрицании судебной реформы сформировалась в последующем национальная традиция осмысления отечественного судопроизводства, и сам по себе этот факт очень знаменателен.

Вот возьмём принципы реформы. Независимость суда от администрации. Это колоссальная тема, и прогресс был продемонстрирован по отношению к предыдущему периоду развития судебного права в России, но мы сейчас понимаем, что независимость суда вообще невозможна, хотя бы по той причине, что все решения суда обжалуются, в конце концов, есть мощные международные юрисдикции, и в этом плане независимость от морали (даже если с этой точки зрения рассматривать), которую продемонстрировали различные процессы, в том числе над Верой Засулич, показали во многом в какой-то мере неадекватность такого подхода.

Несменяемость судей — замечательный, прекрасный принцип, но несменяемость, как мы сейчас видим, ведёт к замкнутости, к корпоративности, к изоляции судейского корпуса и сообщества, и никакими сайтами и пресс-службами эту связь с обществом нельзя установить.

Блеск адвокатуры — да, но и меркантильность, опять та же социальная замкнутость, рабство перед клиентом. Состязательность судебного процесса — что может быть лучше и прогрессивней? Но состязательность столкнулась с проблемой процессуального равенства, со справедливостью, с результатами процесса: или мы всё-таки приходим к какой-то определённой истине, или процесс ради процесса, турнир сторон?

Вот всё это вместе показало, что эта модель фактически столкнулась с предшествующей традицией, с достаточно развитой традицией судопроизводства в России, и весь XX век, даже когда реформа большевиками уже была отменена, по сути, был посвящён в какой-то мере адаптации этой реформы, адаптации этих принципов. Второй этап, советский уголовный процесс, по сути дела, надо сказать, снял многие вопросы.

По большому счёту, задача, как Владимир Николаевич правильно сказал, соединить эти два этапа — конца XIX века и конца XX века — в нашем законодательстве, в наших подходах. Мы эту реформу уже прожили, пережили, мы всё уже видим совершенно с других позиций, и некоторые реперные, как сейчас говорят, точки, позволяют достаточно критично отнестись к тому, что было сделано в XIX веке.

Ну, прежде всего, например, такая тема — явное преимущество процессуального законодательства перед материальным в отличие

от романского права; процесс способен купировать недостатки даже действующего материального законодательства: гражданского, уголовного и так далее. Если правильно выстроены процессуальные отношения, то, безусловно, защита человека, личности может быть в значительной степени обеспечена.

Относимся ли мы сейчас так к суду? К сожалению, суд у нас силогистичен, он применяет материальное право. Бывает так, что судья рад тому, что закон восторжествовал, но стороны уходят разочарованные, неудовлетворённые и проблема не решается.

Вторая тема. С конца XIX века мы видим постепенное угасание примирительного характера процесса, господство вот этой государственной судебной формы, а ведь в России дореформенной... Вот мы привыкли как-то немножко свысока относиться к тому суду, дореформенному, до 1864 года, к этим совестным судам, к этим корпоративным, так скажем, по-нынешнему, судам, и, по сути дела, весь предыдущий период для нас, как какое-то тёмное отрицательное пятно, а вот-де реформа, она ввела... Ввела, многие вещи очистила, сделала действительно более гуманными и необходимыми, но и утрачено было очень многое. Мы сейчас относимся к этой формальной симметрии единства судебной формы, вообще-то говоря, отрицательно; весь мир идёт к дифференциации суда, к увеличению примирительного, народного начала, а вот эта реформа нас поставила на другие позиции. Почему? Да потому, что мы опять взяли действующую европейскую модель как данность, как образец, а Европа-то уже давно подспудно тяготела к другим формам, и мы в этом отношении потеряли определённое качество, те тенденции, которые в России зрели.

Поэтому вот сейчас важны соединение, преемственность принципов и XIX века, и, конечно, XX века — на мой взгляд, такая оценка реформы сейчас наиболее актуальна.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо, Владимир Николаевич.

И я хотел попросить вашего разрешения предоставить слово ещё одному докладчику, не просто привлекательной женщине, но и одному из лучших специалистов по этой тематике — Марине Викторовне Немытиной, заведующей кафедрой теории и истории государства и права юридического института Российского университета дружбы народов, которая в своих диссертациях, в своих исследованиях судебную реформу разобрала, по-моему, до такой степени, что нам уже и делать больше нечего.

Марина Викторовна, пожалуйста.

Немыгина М. В. Добрый день, уважаемые коллеги! Спасибо за предоставленную возможность выступить.

Знаете, когда в 80-е годы в этом же здании, в здании Центрального государственного исторического архива, я занималась поиском документов по подготовке судебной реформы, по пересмотру Судебных уставов 1864 года, трудно было предположить, что на столь высоком уровне, на уровне государственных структур нашей страны будет вот такое обсуждение.

Открывая наше заседание, коллеги уже поставили главные вопросы, и я буду пытаться в меру сил и возможностей отвечать на поставленные вопросы, потому что действительно материала много. Действительно, судебная реформа — это самое масштабное и самое интересное преобразование, которое вообще было в юридической жизни России, в правовой жизни России, и, конечно, эта тема неисчерпаемая.

Судебную реформу изучают очень активно с 90-х годов, потому что она созвучна тем преобразованиям, которые начались по переустройству уже современных судов. Но дело в том, что изучают либо отдельные институты, либо реализацию судебной реформы в отдельных губерниях, даже не в округах судебных палат, которые были, а вот именно в наших современных областях и краях.

И конечно же, важно осмысление судебной реформы в целом — что же она для России: или это образец того, как нужно проводить реформы, или это опыт, подтверждающий, как опасно проводить реформы? Судебная реформа может быть объектом восхваления или она должна стать объектом критики, потому что её отдалённые последствия весьма неоднозначны?

Нельзя воспринимать судебную реформу по тексту Судебных уставов, что сейчас делают: комментируют Судебные уставы — вот как всё замечательно. Простите, а опыт реализации судебной реформы кто-то поднял, посмотрел? И сами Судебные уставы, вообще-то, с 1866 года, когда началось открытие новых судов, претерпели существенные изменения: в середине 90-х годов, по данным Министерства юстиции, в Судебные уставы внесено было порядка семисот изменений, дополнений и поправок. Аналогия с сегодняшним днём очевидна.

Немного о том, почему правительство Александра II пошло на проведение реформы. Здесь надо, конечно, обозначать связь судебной реформы с крестьянской реформой, с земской, с городской реформой, с военной, полицейской, то есть рассматривать весь контекст реформирования России. Все знают, что Александр II вступил на престол 19 февраля 1855 года в крайне неблагоприятных для страны об-

стоятельствах: поражение в Крымской войне и необходимость делать выбор — России надо было либо догнать передовые страны Запада путём модернизации, либо полностью выпасть из общего контекста развития мировой цивилизации. Поэтому уже спустя год начинаются масштабные преобразования, но смотрите, как всё делалось. Конечно же, говоря о реформах, прежде всего надо говорить о крестьянской реформе, потому что без крестьянской реформы ни земской, ни судебной, никаких других реформ просто не получилось бы, поскольку было крепостное право, этот тормоз, и 80 процентов населения — это крестьяне, которые только освободились от крепостной зависимости на момент проведения судебной реформы.

Ну и конечно же, важно, с точки зрения развития государственности что происходит. Высшие государственные структуры не меняются, они сохраняются в прежнем виде, из государственных институтов в период реформ Александра II меняется только суд. Земство — самоуправление, это действует параллельно наряду с государственным управлением, которое тоже не менялось. Так вот, возникает вопрос, почему правительство Александра II пошло на проведение именно судебной реформы.

Есть очень интересные источники, которые свидетельствуют о том, что Александр II даже не подозревал, что такое судебная власть. Дореформенные суды, сословные, всецело управляемые государственными структурами, не вызывали никаких опасений, понимаете? И в России просто не было понимания у многих людей, что такое судебная власть вообще для общества и для государства. И что получилось в результате? Когда уже в 70-х годах начались некоторые процессы, носившие политический характер, — а мы знаем, что проведение судебной реформы совпало с подъёмом революционно-демократического движения, — революционеры-демократы, сначала предпринявшие хождение в народ, а потом перешедшие к террору, использовали очень активно суды как трибуну для борьбы даже не за свои права, а как трибуну для борьбы с существующим строем — использовали и гласность, и состязательность, и право на защиту, и возможность использовать помощь адвоката. Есть свидетельство того, что Александр II очень удивился, узнав, что он не может, например, отменить приговор, состоявшийся по какому-то делу, ему объясняли, что нельзя этого сделать. Вот эта недооценка роли суда в обществе, собственно, существовала.

Впрочем, эту тему можно развивать и дальше исследовать, потому что я для себя не ответила на этот вопрос, ведь считать, что само-

державие приняло реформы по недомыслию, нельзя, просто не было ощущения значимости последствий, которые может повлечь за собой судебная реформа. Вот Сергей Михайлович совершенно правильно поставил вопрос о связи судебной реформы с конституционализмом в России, абсолютно верный подход. Сейчас, по прошествии времени, после того как я начинаю понимать, что такое конституционализм в России, я вообще глубоко убеждена, что конституционализм в России начался с реформ второй половины XIX века. Равенство всех перед законом и судом, провозглашённое в Судебных уставах, — что это, как не принцип формального равенства, конституционный принцип? Независимость суда от администрации — это что? Это, в общем, конституционный принцип, это элемент разделения властей. По сути дела, судебную реформу надо рассматривать прежде всего в контексте развития конституционализма.

Следующая проблема, которая очень важна, — это формирование профессиональной юридической корпорации, о чём мы сегодня много говорим и чем занимаемся в том числе на этом заседании. Судебная реформа — это развитие и судейского сообщества, и адвокатуры, и прокуратуры. Правда, институт судебных следователей развивался хуже, в силу того что он был встроены в судебную власть, и судебные следователи начинали службу, а потом уходили либо в прокуратуры, либо в судьи.

Юридическое образование. Толчок развитию юридического образования даёт именно судебная реформа 1864 года, и, если хотите, в контексте — о чём сейчас модно писать — правовой культуры и социокультурных аспектов задан новый вектор развития правовой культуры российского общества, что бы мы ни говорили.

Но вообще идеализировать судебную реформу, конечно же, нельзя, и Владимир Николаевич здесь абсолютно прав. Нельзя говорить о том, что это, мол, такая великая реформа и вообще надо всем снять шляпу и встать на колени, преклоняться перед отцами-реформаторами, хотя очень часто, кстати, в наших научных трудах пишут, как всё замечательно. На самом деле давайте взглянем на судебную реформу в контексте её соотношения с государственным строем России, с основами государственного строя России. По свидетельству известных современников, судебная реформа, по сути дела, была инородным телом в организме самодержавия. Например, Александр III уже после гибели Александра II говорил о том, что судебная реформа была навязана Александру II теми людьми, которые хотели в России внедрить конституцию, к которой это и был первый шаг, то есть развивали конституционализм в России.

Известный российский публицист Михаил Никифорович Катков, сначала бывший сторонником судебной реформы, а потом достаточно быстро перешедший в лагерь её противников, всё время подчёркивал несоответствие между отдельным узаконением — Судебными уставами — и общими основаниями государственного права в России, и эту идею он постоянно проводил в своих передовых статьях в "Московских ведомостях" начиная уже с 70-х годов, буквально вскоре после открытия первых судов.

Что касается открытия судов, мы знаем, что судебная реформа очень медленно продвигалась к окраинам России, и указ уже третьего царя, Николая II, о завершении судебной реформы последовал в 1899 году, спустя тридцать пять лет после начала. Но всё-таки был указ о том, что реформа завершена. Но надо представлять, что Судебные уставы на окраинах России внедрялись не в том варианте, в котором они действовали в центре, то есть где-то не было суда присяжных, где-то были назначаемые мировые судьи. То есть тема продвижения судебной реформы на пространстве Российской Империи тоже заслуживает очень пристального внимания.

Ну и наконец, есть ещё мнение, что судебная реформа не может быть опорой государства. Это мнение Константина Петровича Победоносцева, который, кстати, тоже начинал готовить Судебные уставы, но потом очень быстро перешёл в лагерь противников реформы и сокрушительной критикой обрушивался на Судебные уставы и весь судебный строй. И получается какой парадокс? С одной стороны, есть красивые Судебные уставы, которые действительно закрепили все те юридические принципы, которые очень важны и ценны для нас сегодня: несменяемость судей, независимость суда от администрации, состязательность, суд присяжных и мировая юстиция, право подсудимого или обвиняемого на защиту — все те правовые ценности, которые, собственно, и должны быть. Но нет ответа на вопрос, это заимствование западного опыта или это всё-таки что-то российское. Скорее всего, это был некий компромисс. Обвинять отцов судебной реформы в том, что они просто скопировали западные модели... Были даже такие фразы, что просто взяли и переписали какой-то там процессуальный кодекс Сардинии, такая точка зрения была. Нет, это была действительно большая работа: судебную реформу готовили в течение ряда лет, есть семьдесят с лишним томов подготовительных материалов. Можно в деталях восстановить, как и что было принято, по чьей инициативе какая статья Судебных уставов была принята.

Кроме того, есть проблема соотношения судебной реформы и контрреформы. Вопрос о том, когда же последовала судебная контрреформа и была ли она проведена, на самом деле в учебниках по отечественной истории государства и права изложен неверно, там калька такой точки зрения, что судебная контрреформа была проведена уже в русле политического курса Александра III, вот таким образом это трактуется. Я в своё время досконально изучала тему и пыталась ответить на вопрос: когда реформа стала контрреформой? Я смотрела архивные материалы, материалы судебных процессов, публицистику, дневники и воспоминания, и у меня есть целый ряд аргументов в пользу того, что переход судебной реформы в контрреформу последовал уже с 1871 года. Как только начался первый крупный процесс — процесс по делу нечаевцев, — превращённый в трибуну для выступления против существующего строя, сразу же пошли изменения в Судебные уставы. Первая фаза контрреформы — это законодательство 1870-х годов, в котором государство реагирует на порядок рассмотрения дел о государственных преступлениях: изменяется порядок дознания, оно становится более свободным и ведётся вне тех институтов, которые введены Судебными уставами. Затем вводится Особое присутствие Правительствующего сената, который специально судит дела о государственных преступлениях, и, наконец, военные суды.

Вторая фаза судебной контрреформы связана с политическим курсом Александра III, который, конечно же, отличался от курса Александра II, и с 1885 года уже идёт не такое быстрое реагирование на какие-то потребности в изменении судебных уставов, а более целенаправленная политика по изменению основных институтов: ограничивается компетенция судов присяжных, изменяется порядок их формирования; на большей части территории России (об этом почему-то тоже мало знают и говорят) упраздняется мировая юстиция и вместо мировых судей вводятся должности земских участковых начальников, которые в одном лице на низовом уровне наделяются административными и судебными полномочиями. Правда, мировую юстицию в России восстановили в 1912 году, но это отдельная тема для отдельного разговора — зачем, почему и как Государственная Дума всех созывов в России занималась проблемой местной юстиции, мирового суда.

Вопросов действительно очень много вокруг судебной реформы, как и противоречий тоже. Понимаете, здесь очень серьёзная проблема, связанная не просто с пониманием судебной реформы или других реформ, обобщение опыта судебной реформы приводит к очень серьёзным размышлениям о том, что такое реформирование и что такое

стратегия реформирования, тактика реформирования. И главный вывод, который напрашивается, — если реформатор затевает какие-то преобразования, особенно в нашей стране с её сложным социальным составом, вот в этой полиэтничной, мультикультурной, правильной сказать, среде, то реформатор не должен останавливаться, то есть надо было шаг за шагом продолжать начатое именно в том русле, которое было задано судебной реформой. Вот нельзя судить только по текстам, но получилось так, что реформаторы просто устали, они долго готовили судебную реформу, и банально они — кто уехал на воды, кто просто отошёл от дел — просто перестали эту стратегию осуществлять. Опыт реформирования показывает: если волна, поднятая реформами, не набирает силу, то она может накрыть самих реформаторов, что, собственно, и случилось с Александром II, с реформатором, который провёл замечательные реформы и тем не менее которого постигла вот такая печальная судьба. Я уж не говорю о том, что целая череда покушений была, они готовились тщательно, то есть Александр II, царь-освободитель, жил последние годы в постоянном страхе.

Ну и что получается? Получается, что следующий урок такой: любое преобразование должно быть в общем контексте государственного строя, нужны системные преобразования, нельзя реформировать один суд без взаимодействия с другими государственными институтами. Этот вывод тоже совершенно чётко напрашивается. И что дальше? Получается, что Судебные уставы нельзя идеализировать, потому что за фасадом замечательных Судебных уставов был массив разного рода законодательных актов, при этом я сейчас не вдаюсь в подробности, потому что законами могло быть всё что угодно: указ царя (лишь бы царь подписал — это уже закон), и постановление, и указ Правительствующего сената — это всё законодательные акты.

Так вот, за фасадом Судебных уставов было множество законодательных актов, которые заменяли, подменяли Судебные уставы. Конечно же, аналогии и параллели с современностью тоже прослеживаются: да, есть судебно-правовая реформа, которую начали в начале 90-х годов, а потом... ну, конечно же, наша реформа проигрывает, никто семидесяти томов не готовил, ограничились маленькой книжечкой, но аналогия очевидна, потому что замысел, получается, приходится корректировать. Все ли изменения нацелены на то, чтобы усовершенствовать существующее, тоже вопрос.

Уважаемые коллеги, я могу на эту тему говорить очень долго, но с большим удовольствием ответила бы на вопросы.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо, Марина Викторовна.

Уважаемые коллеги, у нас два варианта: либо мы сейчас какую-то очень короткую дискуссию можем провести, либо мы сейчас зададим вопросы Марине Викторовне, если таковые имеются, и сделаем перерыв до начала пленарного заседания, чтобы обмениваться мнениями уже в кулуарах, что позволит нам более свободно, наверное, высказываться.

Что мы выбираем? Есть вопросы к Марине Викторовне?

Пожалуйста.

Смыкалин А. С. Судебную реформу 1864 года никто не будет отрицать, но вопрос такого характера. Вот контрреформы вы вскользь затронули, но само понятие... В 80-е годы позапрошлого века их же так не называли, их называли реформами Александра III и лишь только уже при советской власти — согласны? — стали называть контрреформами.

Так вот вопрос в связи с этим такой: а были ли это контрреформы или всё-таки это продолжение судебной реформы 1864 года? Ваше мнение хотелось бы узнать, Марина Викторовна.

Немыгина М. В. Спасибо, Александр Сергеевич.

Вообще, когда мой, ныне покойный, научный руководитель в Саратове Борис Вениаминович Виленский предлагал мне тему кандидатской диссертации, она звучала так: "Судебная контрреформа и комиссия Н. В. Муравьёва", и я была нацелена на то, чтобы начать изучение именно с контрреформы. Точки зрения на контрреформу самые разные. Ну, во-первых, упоминания о судебной контрреформе встречаются не только в советской литературе. Понятно, что в советский период была критика судебной реформы, нужно было идти в общем русле — что суд слепой, это орудие в руках буржуазии, что он отстаивает интересы "денежных мешков", но тем не менее в дореволюционной литературе, например в работе Кизеветтера 1916 года, мы находим фразу "судебная контрреформа", то есть это не изобретение советского периода.

Затем шла дискуссия, была ли проведена контрреформа и что считать контрреформой.

Ну, давайте начнём с того, что контрреформа — это противоположное реформе по сущности, по содержанию преобразование. То есть если в законодательстве, последовавшем за Судебными уставами, превалирует тенденция усовершенствования судебного строя, это не контрреформа, это усовершенствование — то, чего и ожидали, собственно. А если мы анализируем, сопоставляем законодательство

и выясняем, что идёт отказ от либеральных начал (можно даже их называть демократическими, ошибки не будет; слово "либеральные" сейчас у нас тоже как-то не очень в моде, так что назовём "демократические", потому что они конституционные), то тогда это контрреформа.

Следующий вопрос: а не проводила ли, не готовила ли контрреформу комиссия Муравьёва Николая Валериановича, это министр юстиции с 1894 по 1905 год? Опять же страницы Судебных уставов... На самом деле спустя тридцать лет были подготовлены ещё одни Судебные уставы, они были разработаны, 42 тома, по сути дела, готовилась ещё одна судебная реформа, но она не была проведена.

Председательствующий. Спасибо.

Если больше нет вопросов, уважаемые коллеги, я хочу сделать одно предложение всем присутствующим здесь (и не только присутствующим) участникам: если у вас есть возможность и желание, можно подготовить тезисы ваших выступлений на заседании нашей комиссии, и мы обещаем подготовить специальный выпуск журнала "История государства и права", я полагаю, в октябре-ноябре, куда эти материалы войдут. Лимит достаточно жёсткий — страничек пять-шесть, основные идеи, и мы тогда сделали бы интересный номер, я полагаю, для читателей, которые и восприняли бы те идеи, которые вы хотели высказать здесь и высказали, и узнали бы о работе нашей комиссии, которая сейчас развивает свою деятельность, и полагаю, что она принесёт какую-то пользу.

Большое спасибо вам за участие в работе этой комиссии. Мы заканчиваем, впереди у нас пленарное заседание, и ваша полемическая энергия может быть выплеснута ещё чуть позже на заседаниях секций.

СТЕНОГРАММА
семинара руководителей правовых служб
законодательных (представительных)
и исполнительных органов государственной власти
субъектов Российской Федерации на тему
"К 150-летию судебной и земской реформ в России:
законодательная политика по реформированию
судебной системы и развитию местного самоуправления
в Российской Федерации"

Законодательное собрание Ленинградской области.
25 сентября 2014 года

Председательствует
заместитель Председателя Государственной Думы
С. В. Железняк

Председательствующий. День добрый, уважаемые коллеги! Рад вас приветствовать на нашем традиционном ежегодном семинаре для руководителей правовых служб законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Наш семинар, мне кажется, особенно интересен и полезен тем, что он по уже сложившейся хорошей традиции проходит в рамках научно-практической конференции.

А сейчас я хотел бы сфокусироваться на теме нашего сегодняшнего обсуждения, затрагивающей два блока существенных, принципиальных вопросов: первый блок вопросов касается судебной реформы, второй — реформы местного самоуправления. Очень символично, что наше обсуждение проходит в год 150-летия судебной и земской реформ, которые в своё время принципиально изменили наше государство, и новеллы, решения, касающиеся и реформы судебной системы, и совершенствования местного самоуправления, которые в наше время приняты на уровне Президента Российской Федерации, на уровне государственной власти, также очень серьёзны. Мы уверены в том, что вот такой открытый, прямой профессиональный

диалог между нами, как законодателями, нашими коллегами из судебной власти, академической науки, экспертного сообщества и вами, как ключевыми нашими партнёрами и по законотворчеству, и по анализу правоприменения, будет, безусловно, полезен, даже, не побоюсь этого слова, необходим нам для анализа текущей работы, для выявления ключевых вопросов, которые требуют разъяснения, обсуждения, поиска решений, ну и, конечно же, для продолжения нашей работы. Уверен, что в ходе выступлений, в ходе обсуждения будут затронуты и другие важные аспекты нашего взаимодействия при осуществлении права законодательной инициативы, так как мы всё это делаем вместе с Советом законодателей. Вопросы, связанные с законотворческими инициативами, которые приходят из субъектов Российской Федерации, к чему вы имеете, конечно же, самое непосредственное отношение как эксперты, как руководители правовых служб, требуют постоянного нашего диалога, для того чтобы эти инициативы приходили в максимальной степени готовности и в том формате, который позволял бы как можно большему проценту этих инициатив впоследствии становиться законами Российской Федерации. Ну и нам важно, чтобы те инициативы, которые вносятся в Государственную Думу, очень подробно и вместе с тем оперативно рассматривались субъектами права законодательной инициативы, в том числе региональными законодательными (представительными) органами государственной власти, чтобы вопросы, связанные с особенностями развития тех или иных регионов нашей страны с её огромной территорией, были учтены в законотворческом процессе на федеральном уровне.

Также я хотел бы сказать, что, учитывая историческое значение, роль Санкт-Петербурга и Ленинградской области в тех событиях, которые происходили в жизни нашего государства, будет очень интересен и исторический аспект, ретроспектива всего, что связано со становлением и судебной системы, и системы местного самоуправления в нашем государстве, так что у нас сегодня, по сути, в центре обсуждения будет, так сказать, горизонт, простирающийся более чем на 150 лет, и я уверен, что разговор коснётся не только прошлого и настоящего нашего государства, но и будущего, которое мы вместе создаём.

Ну и конечно же, я хочу выразить огромную признательность нашим коллегам из Законодательного собрания Ленинградской области, которые нас гостеприимно приняли и вот в таких комфортных условиях позволили провести сегодняшнее заседание. Я уверен, что практика проведения наших семинаров в регионах Российской Феде-

рации также добавит внимания со стороны экспертов и средств массовой информации к диалогу, который мы выстраиваем между федеральным, региональным и муниципальным уровнями при формировании современного, цивилизованного правового поля в Российской Федерации.

Ну а сейчас я хотел бы предоставить слово нашему коллеге Сергею Михайловичу Бебенину, председателю Законодательного собрания Ленинградской области.

Прошу.

Бебенин С. М. Спасибо, Сергей Владимирович.

Уважаемые коллеги, друзья! Я искренне рад приветствовать всех участников семинара, руководителей правовых служб законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и, конечно, хотел бы поблагодарить коллег и руководство Государственной Думы за оказанную нам честь при выборе места для проведения этого мероприятия — здесь, в Санкт-Петербурге, на базе нашего Законодательного собрания Ленинградской области.

Коллеги, наша встреча приурочена к 150-летию судебной и земской реформ в России, которые произошли в середине — во второй половине XIX века. Именно эти реформы определили дальнейшее развитие нашей страны, России, как сильного, независимого, экономически развитого государства.

Одним из наиболее последовательных и радикальных преобразований в системе общественных отношений России явилась судебная реформа 1864 года, в ходе которой судебная власть была отделена от исполнительной и законодательной; впервые в нашей истории суд стал бессловесным, гласным и состязательным, а судьи были провозглашены несменяемыми и независимыми от администрации, лишиться судью должности мог только суд. Важнейшим принципом реформы было признание равенства всех подданных империи перед законом. Для разбора гражданских дел был введён институт мировых судей. Деятельность мирового судьи была направлена на примирение сторон, а его решение могло быть обжаловано на съезде мировых судей. Институт мировых судей составлял особую подсистему судебной системы России.

Новая государственность, созданная после 1917 года, откинула многое положительное из того, что было достигнуто ранее в сфере законодательного регулирования общественных отношений, однако о правильности выбранного ещё в XIX веке пути свидетельствует

возрождение этих принципов в настоящее время и возросший научный и практический интерес к истории создания и развития судебной системы в России.

Началом становления института местного самоуправления в России следует считать начало практики развития земства в нашей стране, и особенную ценность представляет опыт проведения земской и городской реформ во второй половине XIX — начале XX века. Основным принципом начатой в 1864 году земской реформы состоял в выборности и бессословности. Согласно положению 1864 года создавались всесословные земские учреждения; представительными органами на местах являлись уездные и губернские земские собрания, избиравшиеся на трёхлетний срок, и характерно, что исполнительные органы земств были подотчётны только представительным органам. Положение подчёркивало негосударственный характер земских учреждений, их независимость и самостоятельность в решении вверенных им хозяйственных дел. Таким образом, положением 1864 года в России был создан самобытный институт всесословного местного самоуправления, сыгравший выдающуюся роль в хозяйственной и культурной жизни страны.

Наряду с земской реформой в России была проведена реформа городского самоуправления. Её наибольшим достижением было предоставление городскому общественному управлению сравнительно широкой самостоятельности в ведении городского хозяйства и решении местных дел, на губернатора возлагался надзор лишь за законностью действий органов городского самоуправления. Положение 1870 года стало большим шагом вперёд в становлении городского самоуправления в России.

Таким образом, во второй половине XIX века в нашей стране произошла серьёзная децентрализация системы государственного управления в рамках проведения крупных преобразований, важнейшими из которых были отмена крепостного права, земская и городская реформы.

Время существования современного института местного самоуправления мы отсчитываем с октября 2003 года, со дня подписания федерального закона № 131-ФЗ, который стал революционным для нашей страны, поскольку требовал серьёзных преобразований системы органов местного самоуправления, и в частности их территориальных основ. По итогам реализации 131-го федерального закона можно сказать, что завершён длительный переходный период и что вектор реформы был избран правильно, в стране создана современная мо-

дель территориальной организации местного самоуправления, и теперь уже ни у кого не вызывает сомнений тот факт, что местное самоуправление является важнейшим звеном единой системы публичной власти — оно дополняет и укрепляет государственную власть, — а реформа местного самоуправления направлена на повышение качества жизни всех жителей нашей страны.

Я хотел бы ещё раз поблагодарить руководство Госдумы за то, что проводятся такие семинары, такие встречи именно с представителями субъектов Российской Федерации, потому что, абсолютно правильно было сказано, все проблемы рождаются на местах, в муниципалитетах, в регионах, и то, что у нас есть возможность напрямую задать вопросы профессионалам, руководителям высших органов власти, наверное, является самым правильным вариантом решения проблем, которые стоят перед всеми нами. Я желаю всем успехов, и я уверен, что наша сегодняшняя встреча пройдёт продуктивно и мы решим много проблем, которые, ещё раз повторю, возникают на территориях — в муниципалитетах, в регионах.

Спасибо за внимание. *(Аплодисменты.)*

Председательствующий. Спасибо большое, Сергей Михайлович. Отдельное спасибо за краткость и уважение к регламенту.

Сразу хочу попросить выступающих стараться укладываться в пять-семь минут, для того чтобы у всех была возможность выступить.

Слово предоставляю Татьяне Анатольевне Петровой, заместителю Председателя Верховного Суда Российской Федерации, председателю Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Петрова Т. А. Уважаемые участники конференции, в истории России одной из немногих удавшихся попыток обуздать произвол административной власти и реально обеспечить права и неприкосновенность личности явилась судебная реформа 1864 года, цели которой были раскрыты в указе Правительствующему сенату по случаю издания Судебных уставов 1864 года. Провозгласив принцип разделения властей, введя в официальный оборот само понятие "судебная власть", данные акты кардинально изменили судоустройство России, установили для всех сословий единую подсудность новому суду по уголовным и гражданским делам. Опыт этой реформы во многом способствовал проведению судебной реформы в современной России, фактически она началась в 1991 году с принятием Верховным Советом Российской Федерации Концепции судебной реформы в РСФСР, признававшей в качестве своих главных задач утверждение независи-

мой и самостоятельной судебной власти и обеспечение защиты и неуклонного соблюдения основных прав и свобод человека, конституционных прав граждан в судопроизводстве. Сопоставление этих двух реформ показывает, что их цели и задачи во многом совпадают.

В последующем на основании концепции и в соответствии с ней были приняты важнейшие законодательные акты, был учреждён Конституционный Суд РСФСР, что породило принципиально новый для нашей правовой системы вид судопроизводства — конституционное судопроизводство. Данный вид судопроизводства оказывает существенное влияние на все другие виды судопроизводства. Значительную роль в реализации охраны прав граждан сыграл Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан". С вступлением данного закона в силу особенно быстро возросло число административных дел, возбуждаемых по заявлениям граждан с целью добиться судебной защиты нарушенных прав. В связи с этим происходит не только формирование новой судебной системы, но и коренное изменение её функций, главной из которых становится правозащитная.

Согласно данным статистики, количество административных дел, рассмотренных судами общей юрисдикции, в 2013 году по сравнению с 1991 годом выросло в восемь раз. В настоящее время уже никого не удивляют, как это было ранее, заявления граждан об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, губернаторов, мэров и других высоких должностных лиц: в 2013 году в Верховном Суде было удовлетворено свыше 10 процентов заявлений граждан об оспаривании нормативных правовых актов, в судах общей юрисдикции, в арбитражных судах удовлетворяемость требований граждан по административным делам достигает 65 процентов. Данные цифры свидетельствуют о том, что административное судопроизводство как порядок осуществления судебного контроля за деятельностью органов исполнительной власти, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих играет значительную роль в жизни нашего общества, является фактором, формирующим систему сдержек и противовесов внутри самой государственной власти и образующим эффективный правовой механизм защиты нарушенных прав граждан и их объединений.

Административное судопроизводство является объективно существующей реальностью, и Верховный Суд Российской Федера-

ции последовательно отстаивает его самостоятельность, основываясь на статье 118 Конституции Российской Федерации. Данное конституционное положение является правовым фундаментом для существования административного судопроизводства и очевидно и безальтернативно предопределяет его судьбу, однако оно до сих пор не введено унифицированным нормативным правовым актом и остаётся лишь предметом многочисленных дискуссий. Иногда проблему административного судопроизводства сводят лишь к вопросам судоустройства, вместе с тем ещё в 1998 году Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что судопроизводство по административным делам должно быть административным судопроизводством независимо от того, осуществляется оно судом общей юрисдикции или арбитражным судом, а к процессуальному законодательству в этой сфере отнёс Кодекс об административных правонарушениях, Гражданский процессуальный и Арбитражный процессуальный кодексы Российской Федерации.

В связи с принятием в феврале 2014 года поправок в Конституцию Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации стал единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по экономическим спорам. Положения о подсудности дел Верховному Суду Российской Федерации исключены из Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. В структуре Верховного Суда образована и действует Судебная коллегия по административным делам, состав которой был утверждён Пленумом Верховного Суда Российской Федерации 7 августа 2014 года. Существенным усилением правового обоснования необходимости и возможности создания административного судопроизводства стало принятие федеральных конституционных законов "О судах общей юрисдикции...", "Об арбитражных судах в Российской Федерации", предусматривающих образование в судах субъектов Российской Федерации, арбитражных судах округов, апелляционных и кассационных судах судебных коллегий по административным делам. Таким образом, конституционные положения серьёзно подкреплены совокупностью норм федеральных конституционных законов, позволяющих сделать вывод о наличии основ специализации органов судебной власти в части административного правосудия.

Существующее разделение компетенций в сфере споров "человек против власти" между судами общей юрисдикции и арбитражными судами в зависимости от субъекта обращения, рассмотрение

этих споров по различным правилам в значительной мере снижают эффективность судебной защиты частного лица, которая зависит не столько от того, каким органом осуществляется защита, сколько от того, какие гарантии и по каким правилам обеспечиваются в судопроизводстве.

В марте 2013 года Президентом Российской Федерации Владимиром Владимировичем Путиным в целях реализации положений Конституции и федеральных конституционных законов внесён проект Кодекса административного судопроизводства, предусматривающий регулирование и порядок осуществления судами общей юрисдикции административного судопроизводства. С учётом формирования нового Верховного Суда Российской Федерации в качестве единственного высшего судебного органа считаем необходимым распространить действие данного кодекса и на порядок рассмотрения административных дел арбитражными судами. При этом следует поддержать изложенное в пояснительной записке к указанному законопроекту утверждение о том, что включение в Гражданский процессуальный кодекс норм, регулирующих производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, что в настоящее время имеет место и предусматривается в проекте нового Гражданского процессуального кодекса, разрабатываемого соответствующим комитетом Государственной Думы, не может признаваться надлежащей реализацией конституционных положений и названных выше федеральных конституционных законов.

Безусловно, последнее слово всегда остаётся за федеральным законодателем, которому, как мы знаем, подвластно даже время (*оживление в зале*), однако отсутствие самостоятельного правового регулирования административного производства существенно снижает действенность системы защиты прав и интересов граждан — мы их объединяем — и не позволяет развивать те принципы, которые стали фундаментом широкомасштабных преобразований при проведении судебной реформы 1864 года, 150-летие которой мы сегодня так торжественно отмечаем.

Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Спасибо большое, Татьяна Анатольевна, за ваше выступление, ещё за чувство юмора и за блестящее соблюдение регламента.

Прошу выступить моего коллегу Владимира Николаевича Плигина, председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

Плигин В. Н. Уважаемый Сергей Владимирович, уважаемый Сергей Михайлович! Заместитель Председателя Верховного Суда действительно блестяще закончила свою речь и тем самым внесла значительный вклад в улучшение отношений между парламентом и Верховным Судом Российской Федерации (*оживление в зале*), а также заставила нас думать о том, что нужно будет делать в связи с проектом Кодекса административного судопроизводства, — сегодня мы, возможно, на этом остановимся.

В рамках моих договорённостей с Андреем Александровичем Клишасом я сделаю одну ремарку, может быть, выходящую за рамки того, о чём я хотел сегодня говорить. Всё дело в том, что от вас, от присутствующих здесь, в этом зале, действительно зависит подготовка очень важного документа — речь идёт о втором отчёте, который в настоящее время готовится федеральным парламентом. Если над тем, что касается отчёта о развитии законодательства Российской Федерации, федеральной части законодательства, мы работаем — я должен сказать, что, может быть, не очень успешно на сегодняшний день, но тем не менее у нас об этом есть представление, — то к вам у нас (и Андрей Александрович, видимо, на этом остановится) будет огромная просьба. В прошлом году вы были очень корпоративны, вы представили где-то 10 тысяч страниц текста, и это была очень серьёзная, в большинстве регионов действительно в первый раз выполненная серьёзная работа: 158 тысяч законодательных актов было вами проанализировано, и это позволило сформировать в том отчёте, который был подготовлен, некие тенденции, общие представления о том, что нужно делать с законодательством Российской Федерации. Сегодня, когда говорили о судебной реформе, уже сказали, что впервые, может быть, так системно в государственных документах отражены те оценки, которые давались правосудию или задачам правосудия. Собственно говоря, в указе Александра II Правительствующему сенату 20 ноября 1864 года было определено, что суд должен преследовать определённые цели, то есть суд должен быть "скорый, правый, милостивый и равный для всех", — это важнейшие положения, которые получили затем развитие в целом ряде научных работ и положили начало, стали основой огромной дискуссии. Все эти вещи взаимоувязаны, и в настоящее время на них тоже стоит обратить внимание.

Я, кстати, порекомендовал бы, поскольку все мы практики... Председатель Верховного Суда Вячеслав Михайлович Лебедев и академик Талия Ярулловна Хабриева нашли возможность, и к 2013 году была подготовлена очень актуальная монография — монография, ко-

торая касается правосудия в современном мире. Она достаточно прагматична, и, если будет возможность, пожалуйста, посмотрите её.

Поскольку понятно, что мы имеем дело с профессионалами, которые представляют субъекты Российской Федерации, позвольте в рамках отведённого мне времени сделать только несколько штрихов, касающихся института административного судопроизводства и кодекса, который меняется у нас наиболее быстро: инициативы субъектов Российской Федерации очень часто затрагивают именно этот кодекс — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Собственно говоря, частично в продолжение того, о чём говорила Татьяна Анатольевна: если вы посмотрите проект Кодекса административного судопроизводства в той редакции, которая была разработана с участием Верховного Суда, то вы обратите внимание на то, что по крайней мере в рамках этой редакции кодекса было сделано всё для того, чтобы этим кодексом не регулировалось рассмотрение дел об административных правонарушениях. Первый заместитель Председателя Верховного Суда Серков Пётр Павлович достаточно предметно и подробно по этому поводу с нами постоянно дискутирует.

Итак, если мы говорим о Кодексе об административных правонарушениях, то он пришёл на смену действовавшим до 1 июля 2002 года разнородным и разноуровневым законным актам. Кодекс должен был выполнить важнейшую функцию — провести полную кодификацию федерального законодательства. К сожалению, это удалось не до конца, и есть несколько проблем. Эти проблемы касаются глав 16 и 18 части первой Налогового кодекса Российской Федерации, в которых предусмотрены определённые вещи, касающиеся административной ответственности, и мы понимаем, что эта ответственность отличается от процедур взыскания задолженности, начисления пеней, поэтому, может быть, нужно подумать о перенесении, в частности, этих статей в Кодекс об административных правонарушениях. То же самое относится к положениям, касающимся Пенсионного фонда Российской Федерации. Таким образом, обеспечение полной реализации принципа кодификации федерального законодательства об административных правонарушениях является одним из ключевых направлений совершенствования кодекса.

Уважаемые коллеги, обратите внимание на то, что вас касается непосредственно, — на разграничение полномочий органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на основании статьи 72 Кон-

ституции Российской Федерации. Полномочия субъектов Российской Федерации в законодательстве закреплены, и сегодня по мере развития, продвижения реформы федеративных отношений усложняется система разграничения полномочий. Вы знаете, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации получают право рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных кодексом. В этой части также важно, что мировые судьи наделяются правом рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации.

Сегодня мы говорим в том числе о возросшей роли суда и об увеличении количества составов правонарушений, которые рассматриваются судами. Поскольку Сергей Михайлович уже сказал о мировой юстиции, я хотел бы обратить внимание на то, что, если мы не ошибаемся, судами первой инстанции, а также в апелляционном, в кассационном порядке, в порядке надзора рассмотрено свыше 5 миллионов 820 тысяч дел; в прошлом году прирост по году составил примерно 500 тысяч дел — это достаточно существенный рост. Мы полагаем, что нет оснований считать, что число такого рода дел существенным образом снизится, и вместе с тем, уважаемые коллеги, детальное ознакомление с судебной статистикой, изучение статистики исполнения судебных решений подвигает нас к тому, что мы должны будем всё более внимательно относиться к изменению составов правонарушений, к введению новых санкций, в частности для того, чтобы вот эту роль кодекса, в том числе через исполнение решений, сохранять. Если я не ошибаюсь — Татьяна Анатольевна, возможно, меня поправит, — по прошлому, 2013 году судьи судов общей юрисдикции вынесли постановления о наложении административных штрафов на сумму свыше 93 миллиардов 920 миллионов рублей, а взыскано — я даю статистику, но тем не менее оставляю за собой право, может быть, когда-то её исправить — 3 миллиарда 829 миллионов рублей. То есть такова эффективность санкций кодекса, эффективность самого кодекса, эффективность того, что мы вместе с вами делаем: 93 миллиарда 920 миллионов — сумма начисленных штрафов, и из этой суммы взыскано только 3 миллиарда. Таким образом, возникает вопрос о применении статьи 20.25 "Уклонение от исполнения административного наказания" КоАП и об изучении дел.

На что хотелось бы призвать обратить внимание? В любом случае, мы полагаем, возникла необходимость пересмотра правил, установленных нормами общей части кодекса, включая, например, пра-

вило привлечения к ответственности должностных лиц, индивидуальных предпринимателей, предельные размеры штрафов, которые в настоящее время установлены, норму о сроке давности привлечения к административной ответственности. Исключения из этих норм стали уже настолько громоздкими, что очень часто даже профессионалы теряются при прочтении статьи 3.5 кодекса, и мы полагаем, что нужна системная работа над кодексом. Зачем я произнёс эти слова — "системная работа над кодексом"? Пожалуйста, если можно так сказать, сдерживайте свои инициативы, когда будете предлагать изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Почему? Потому что нам крайне обидно отклонять ваши инициативы, хотя они, конечно, чаще всего продуманные, но тем не менее вот это одеяло может разрастаться до бесконечности, оно приобретает формы всеохватывающие, предлагает новые воздействия, а когда переходишь к практике, оно демонстрирует другое: на стадии дискуссии мы очень часто вызываем напряжение в обществе, а дальше следуем по пословице, которая гласит, что закон можно обойти.

Спасибо большое за понимание и сотрудничество! Если можно, максимально сосредоточьтесь, пожалуйста, на отчёте, воспримите его не как теоретическую, а как исключительно практическую вещь.

И последнее. Либеральные идеи, которые были предложены указами Александра II, породили очень много последствий, и иногда эти последствия были совсем не такими, какие ожидались автором. В некоторых случаях создание этих институтов привело к тому, что люди, активно применявшие их, не пережили 1937 год. Поэтому каждый раз, берясь за решение той или иной исторической задачи, нужно очень внимательно думать о том, к чему может привести идея. Я не говорю о том, что реформа была плоха, наоборот, она была крайне интересна.

Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Спасибо большое, Владимир Николаевич.

У нас становится доброй традицией в последней фразе давать пас следующему выступающему. Я прошу выступить Андрея Александровича Клишаса, председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству.

Клишас А. А. Добрый день, уважаемые коллеги! У меня не доклад, а, по сути, небольшой комментарий. Не знаю, почему Сергей Владимирович по поводу либерализма посчитал, что это пас мне, — я настолько антилиберально выгляжу в глазах Государственной Думы или, наоборот, либерально?.. Шутка, конечно.

Завтра в Президентской библиотеке состоится очень интересное мероприятие с участием Сергея Евгеньевича Нарышкина: мы услышим доклады о судебной реформе, о состоянии судебной системы. Сегодня я прокомментирую только отдельные моменты и за счёт этого, может быть, сэкономлю время для других докладчиков.

Итак, уважаемые коллеги, Владимир Николаевич по нашей с ним договорённости упомянул о подготовке Отчёта о состоянии российского законодательства. Мне кажется, что в прошлом году мы нашли достаточно удачный формат сотрудничества с Владимиром Николаевичем, с Государственной Думой, Сергей Евгеньевич лично уделял этому время. Мы собирались у него несколько раз и в итоге получился тот документ, который во многих регионах люди активно используют как некий рабочий материал. Ко мне обращались за комментариями представители законодательных собраний и правительства, за год состоялось как минимум четыре-пять таких обсуждений на местах. Значит, кто-то нашёл для себя в этом документе что-то полезное — ради этого мы его и готовили.

Собственно говоря, этой работой мы занимаемся и в нынешнем году. Мы предполагали, что окончательный текст документа будет готов к январю 2015 года, но потом — Владимир Николаевич, я не ошибаюсь?! — у нас несколько поменялись сроки, потому что мы договорились о проведении 9 декабря совместного торжественного заседания палат, и председатели палат подтвердили возможность проведения такого мероприятия. Достаточно важным пунктом в повестке этого заседания будет обсуждение этого отчёта.

Уважаемые коллеги, исходя из графика, который мы составили, у меня к вам большая просьба (мы направили со своей стороны письма во все субъекты): ответы на те вопросы, которые мы задали, по возможности, представьте не позже 20 октября, то есть у нас в запасе примерно четыре недели для обработки всей документации и для внутренних процедур, и после этого мы предложим Государственной Думе редакцию проекта, который нам ещё предстоит потом совместно обсудить. Нам с Владимиром Николаевичем, с аппаратами Государственной Думы и Совета Федерации на это нужно время, поэтому я убедительно вас прошу подумать над организацией работы, чтобы уложиться в эти сроки.

Далее, я хотел бы попросить вас чуть больше внимания уделять правоприменительной практике в регионах. Она различна по регионам, но даже негативная правоприменительная практика отнюдь не означает, что мы немедленно должны начать править что-то в за-

конах, мы просто должны посмотреть, насколько эти негативные тенденции заставляют нас рассматривать это как некий эксцесс правоприменительной практики либо заставляют нас работать над новым содержанием текста закона, над новой нормой.

Не буду повторяться, в рамках Совета законодателей мы часто обсуждаем законодательные инициативы субъектов, у нас даже есть комиссия, которую на сегодняшний день возглавляет Владимир Михайлович Платонов. Я думаю, что это очень правильная и здравая идея — Владимир Николаевич активно её продвигал — установить примерные сроки в рамках сессии, когда мы будем заниматься изменением административного законодательства, уголовного и так далее, может быть, нам делать это хотя бы раз в год, не чаще. Конечно же, это в основном касается компетенции Государственной Думы, как Дума определит, так она и будет рассматривать законопроекты в первом, во втором, в третьем чтениях, а мы будем следовать за логикой Думы, но я хочу сказать, что Совет Федерации всецело поддерживает такой подход, потому что нам необходимо стабильное законодательство, а то, о чём говорит Владимир Николаевич, — это зачастую хаотичное внесение норм, когда все поправки и в Уголовный кодекс, и в Налоговый кодекс, и в административный вносятся в течение всего года. И знаете, если сложить все пояснительные записки к законопроектам, даже взяв только те, которые вносит правительство, и прочитать их (каждая записка написана очень правильно, разумно и понятно), всё равно не складывается впечатления, что в данной сфере есть какая-то государственная политика, появляется некое ощущение хаоса: суды выносят решения — о чём говорит Владимир Николаевич, — а реальность такова, что эффективность этих решений крайне низкая.

Что касается кодекса административного судопроизводства, скорее мы по позициям ближе к Верховному Суду, хотя необходимо, чтобы Верховный Суд тоже уточнил ряд своих позиций по этому вопросу. Но мы с огромным уважением относимся к Петру Павловичу Серкову, я считаю, что действительно это очень крупный административист, выдающийся специалист в данной сфере.

Владимир Николаевич, я думаю, что вы не будете возражать, если мы совместно более интенсивно начнём проводить эту работу, потому что есть новый состав Верховного Суда, с новой компетенцией.

Я ещё раз хочу поздравить Татьяну Анатольевну с назначением. Нам надо концептуально определиться и определить, какие шаги предпринять и что мы должны совместно доработать. Я думаю, это то, что мы действительно должны сделать, потому что уже достаточно

долго (год, по-моему) соответствующий законопроект лежит в Государственной Думе.

Уважаемые коллеги, завтра все мы увидимся на пленарном заседании. Как я сказал, тематику, связанную со 150-летним юбилеем судебной реформы, я постараюсь завтра отразить в своём выступлении.

Спасибо большое, Сергей Владимирович, за приглашение, за возможность выступить. Надеюсь, что все мы сегодня интересно поработаем.

Председательствующий. Спасибо, Андрей Александрович.

Я, говоря о преемственности в выступлениях, хотел сказать, что часто исторические события и их последствия зависят не только от индивидуальной позиции, которую занимал человек, но и от принадлежности к тому или иному органу власти или той или иной организации, в которой этот индивидуум состоял, и именно поэтому очень важно нам, профессионалам, вместе обсуждать, вырабатывать те решения, которые будут понятны прежде всего тем, кто является правоприменителем, что приведёт к более действенному эффекту в отношении всех остальных участников процесса.

Уверен, что высокопрофессиональное обсуждение не только даст ответы, но и породит новые вопросы. И я очень рад, что в перерывах между нашими заседаниями и в рамках деятельности Совета законодателей, и в рамках работы профильных комитетов и Государственной Думы, и Совета Федерации происходит, по сути, постоянное общение с законодательными (представительными) органами субъектов Федерации. Конечно, ждать того или иного ответа в течение года просто непозволительно для той скорости, с которой в нашей жизни происходят изменения.

Сейчас я прошу выступить Алексея Сергеевича Локтионова, советника Председателя Государственной Думы.

Локтионов А. С. Добрый день, уважаемые коллеги! Таким образом, мне передаётся эстафета от Андрея Александровича в части призыва к борьбе с хаосом и низкой эффективностью, от Владимира Николаевича — в части призыва к сдерживанию излишней законодательной активности и к систематизации того, что мы делаем, и от Сергея Владимировича — в части перехода уже к профессиональному обсуждению той практики, которая складывается в нашей ежедневной работе.

Я хотел бы коснуться практических вопросов взаимодействия Правового управления Аппарата Государственной Думы с законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации. Как вы знаете, к основным функциям Правового управ-

ления относится оказание содействия законодательным органам субъектов в определении предмета правового регулирования тех законопроектов, которые подготавливаются для последующего внесения в Государственную Думу, предварительная правовая оценка их концептуальных положений и оказание методической помощи в организации правовой экспертизы. Как вы знаете, есть несколько механизмов такой работы. Из относительно новых форм — экспертная оценка в рамках Совета законодателей при Федеральном Собрании в соответствии с примерным порядком рассмотрения проекта законодательной инициативы законодательного (представительного) органа субъекта, также предусматривается комплексная экспертная оценка проектов в рамках соответствующей комиссии Совета законодателей. К оценке подключаются аппараты обеих палат Федерального Собрания — как Правовое управление Аппарата Государственной Думы, так и Правовое управление Аппарата Совета Федерации. По результатам этой экспертизы составляется итоговое заключение. Однако очень часто в этих итоговых заключениях появляется рекомендация по дальнейшей доработке того или иного законопроекта. Таким образом, мы видим, что вместо того чтобы в Государственную Думу был внесён уже качественный, проработанный законопроект, каждый раз вносится очередная дорабатываемая версия.

На предварительную правовую оценку в Правовое управление также направляются законопроекты, подготовленные в субъектах и уже направленные в экспертно-консультативный совет фракции "ЕДИНАЯ РОССИЯ", а совет вновь направляет эти законопроекты опять же в Правовое управление Аппарата.

Кроме этого, действует ещё старая процедура, которая была введена в 2008 году, в соответствии с которой законопроект направляется на имя Руководителя Аппарата Государственной Думы и тот уже даёт соответствующие поручения и Правовому управлению, и иным заинтересованным управлениям Аппарата Госдумы, и аппаратам тех комитетов, которые могли бы в будущем работать над этим законопроектом. Таким образом, у нас получается, что наряду со многими точками выхода законопроектов, количество которых совпадает с количеством субъектов права законодательной инициативы, существует ещё и очень много точек входа в Государственную Думу и в её Аппарат, в Правовое управление, и каждый раз мы работаем уже не над одним законопроектом, а над его альфа-, бета-, гаммой-версиями, и это уже напоминает некий законодательный спам, а не работу по реализации права законодательной инициативы.

За период работы Государственной Думы текущего созыва в Правовом управлении Аппарата осуществлена экспертиза 750 проектов федеральных законов, которые инициировали законодательные органы российских регионов, при этом с 1 января по 1 сентября 2014 года уже 200 законопроектов получило экспертную оценку. Очень часто субъекты права законодательной инициативы направляют законопроект депутату от своего региона, а тот уже вносит его в Государственную Думу.

Таким образом, напрашивается два основных предложения. Первое предложение состоит в том, чтобы бо льшая часть законопроектов направлялась на имя Руководителя Аппарата Государственной Думы, с тем чтобы затем они распределялись по профильным комитетам Государственной Думы, где будет осуществляться их комплексная экспертиза. И второе предложение: рекомендовать Аппарату Государственной Думы совместно с профильными комитетами создать некую электронную систему, подобную интернет-проекту "Антиплагиат", с тем чтобы в случае внесения законопроектов, отличающихся друг от друга только одним словом или субъектом внесения, это учитывалось в работе Правового управления и профильных комитетов.

Эти предложения мы могли бы ещё пообсуждать, но могу вас заверить в том, что работа по систематизации и повышению эффективности нашей деятельности даст самые высокие результаты и в работе Государственной Думы, и в работе законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации.

Спасибо.

Председательствующий. Услышав название родной фракции, я бы хотел справедливости ради сказать, что у каждой фракции есть не только возможность, но и все законные права напрямую взаимодействовать с соответствующими фракционными подразделениями во всех законодательных органах субъектов Российской Федерации, и никто этого права не может отнять, более того, мы заинтересованы в том, чтобы проведение любой возможной экспертизы не только не пресекалось, а наоборот, поощрялось. Это одно из важнейших достижений нашей многопартийности, тех решений, которые принимаются на федеральном уровне. При этом, конечно же, мы в нашей работе должны учитывать особенности нашей страны и брать на вооружение те современные технологические решения XXI века, которые могут ускорить документооборот и проверку тех документов, которые поступают к нам, это касается и законодательных инициатив, и порядка их рассмотрения. Но так как все присутствующие здесь

практики, я хотел бы сказать, что значение одной запятой или одного союза в законотворчестве невозможно приуменьшить или преувеличить в плане правовых последствий, потому что иногда это как раз и есть принципиальное отличие одного закона от другого, а уж никак не попытка плагиата.

Мне кажется, что с последствиями такой практики неоднократно сталкивался в своей предыдущей, додумской работе и следующий выступающий, Владимир Александрович Поневежский, наш коллега и полпред Государственной Думы в Верховном Суде и в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, а также координатор работы по гармонизации и интеграции нашего законодательства в двух наших новых субъектах Федерации — в Крыму и в Севастополе.

Пожалуйста.

Плигин В. Н. Сергей Владимирович, прошу прощения, вы знаете, это как раз повод проявить юридическое занудство: всё дело в том, что на сегодняшний день Владимир Александрович Поневежский является представителем Государственной Думы в Верховном Суде, Высшем Арбитражном Суде и Генеральной прокуратуре, — название этой должности будет изменено только завтра, если Дума примет соответствующее решение, и, например, недавно даже было отложено судебное заседание, так как название должности не соответствует уже конституционным реалиям.

Поневежский В. А. Владимир Николаевич, Дума не могла раньше изменить название моей должности из-за того, что не было пленарных заседаний.

Уважаемые участники семинара, коллеги! Правосудие в общепринятом понимании заключается в наличии специализированной системы законодательства и создании органов обеспечения верховенства закона и справедливости, которые защищают законные интересы различных субъектов права, а также создают систему противовесов другим ветвям государственной власти, при этом судебная власть — это наиболее консервативная и устойчивая форма социальной власти и её реформирование, как правило, сопровождает глобальные изменения политического и экономического строя. Отмечено, что все великие изменения в общественном развитии и государственном устройстве сопровождались судебными реформами. Многие из известных политических деятелей гордились не столько своими военными успехами и политическими победами, сколько именно правовыми реформами, ибо таковые закрепляют то, за что борются политики и полководцы. Эффективность правовых реформ в целом и судебных реформ

в частности обусловлена правовым характером государства, значимостью гражданского общества и конфигурацией их взаимоотношений. Суд и правосудие — это основное пространство этих взаимоотношений, обеспечивающих законность и справедливость в обществе.

Смена политического режима, глобальные изменения в государственном устройстве предопределили необходимость коренного пересмотра основ судопроизводства на постсоветском пространстве, актуальность и своевременность судебной реформы были очевидны и не вызывали никаких сомнений. Основные контуры новой судебной системы были обозначены ещё за несколько лет до принятия Конституции Российской Федерации. Итогом сложной и достаточно кропотливой работы по определению основных этапов и направлений реформирования судебной системы стало принятие 24 октября 1991 года Верховным Советом РСФСР Постановления "О Концепции судебной реформы в РСФСР". В нём определялись главные задачи судебной реформы и указывалось, что её проведение является необходимым условием функционирования РСФСР как демократического правового государства и одним из приоритетных направлений законопроектной деятельности. Концепция судебной реформы представляла собой целенаправленную программу становления и утверждения судебной власти в государственном механизме страны как самостоятельной влиятельной силы, независимой в своей деятельности от законодательной и исполнительной власти. Таким образом было положено начало длительному процессу реформирования судебной системы современной России.

12 декабря 1993 года была принята Конституция Российской Федерации, которая стала правовой основой организации судебной власти в стране, осуществления независимого правосудия. В ней закрепились существование судебной власти в системе разделения властей, организация судебной системы — система судов общей юрисдикции, система арбитражных судов, статус судей, гарантии граждан в их отношениях с правосудием, предусматривалось осуществление судопроизводства с участием присяжных заседателей и другие положения. Принятие в 1993 году Конституции Российской Федерации ещё больше активизировало проведение судебной реформы и запустило процесс обновления всего законодательства Российской Федерации.

За последние двадцать лет институт судебной власти претерпел достаточно серьёзные изменения, был пройден большой и сложный путь становления и развития одной из основных составляющих механизма так называемой системы сдержек и противовесов. В результате

повсеместно, на территориях всех субъектов Российской Федерации была выстроена действенная система органов судебной власти, включающая в себя суды общей юрисдикции и арбитражные суды.

Несмотря на различные мнения по вопросу о возрождении института мировой юстиции, Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации", принятый в 1996 году, подтвердил актуальность и целесообразность применения института мировой юстиции, возродив в системе судов ещё одно звено — мировых судей. Создание института мировых судей было направлено на решение одной из важнейших задач судебной реформы — обеспечение доступности судебной защиты для широких слоёв населения, её эффективности, оперативности, что требовало корректировки законодательства об основах судостройства и о статусе судей. Кроме того, необходимо было принять конкретные меры в целях разгрузки федеральных судей, освобождения их от рассмотрения значительного количества обращений в суд — именно такая задача возлагалась в этот период судебной реформы на мировых судей. Таким образом, все положения Концепции судебной реформы были воплощены в жизнь.

Подписав 5 февраля 2014 года закон "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О судебной системе Российской Федерации", Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин дал старт очередному, четвёртому этапу судебной реформы. С целью укрепления единства судебной системы, выстраивания единого центра правоприменения, унификации судебной практики двух разных ветвей судебной власти в Конституцию Российской Федерации были внесены изменения, предусматривающие реорганизацию Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в единый высший судебный орган — Верховный Суд Российской Федерации. Принятие этого закона обусловлено необходимостью исключения споров о подведомственности дел, установления общих правил организации судопроизводства, то есть направлено на взаимопроникновение процессуальных форм судопроизводства в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах, отбор наиболее прогрессивных из них, отвечающих требованиям времени, и ускоренное упразднение отживших, неэффективных форм. Внесение в Конституцию Российской Федерации соответствующих изменений потребовало принятия новых нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации и компетенции Верховного Суда Российской Федерации, и приведения в соответствие действующего законодательства Российской Федерации о судебной системе.

Такое знаменательное событие, как принятие в марте 2014 года в состав Российской Федерации двух новых субъектов, пришлось как раз на завершающий этап реформирования и укрепления судебной системы в Российской Федерации, когда вместо двух равноправных ветвей судебной власти в виде системы судов общей юрисдикции и арбитражных судов, возглавляемых Верховным Судом Российской Федерации и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации соответственно, как я уже сказал, была создана единая ветвь судебной власти, возглавляемая Верховным Судом Российской Федерации. При этом, как представляется, с повышением роли Верховного Суда Российской Федерации в результате придания ему функций судебного надзора за деятельностью всех федеральных судов и дачи разъяснений по вопросам судебной практики, несомненно, возрастут эффективность всей системы и уровень судебной защиты всех участников правоотношений, будет способствовать единообразному применению, пониманию и толкованию законов, а это значит, что будет сохраняться и укрепляться единое правовое пространство в масштабах Российской Федерации.

В это единое правовое пространство предстоит интегрироваться двум новым субъектам Российской Федерации, в том числе их судам как звеньям единой судебной власти на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Судебная система Украины, в которую входили суды Крыма, построена по принципам, существенно отличающимся от принципов построения судебной системы Российской Федерации, что потребовало значительного изменения принципов построения и отправления правосудия в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе: кроме назначения судей федеральных судов потребовалось ещё создание органов судейского сообщества, системы мировых судов.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 года № 6-ФЗ "О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя" в течение переходного периода Республика Крым и город федерального значения Севастополь интегрируются в правовую систему Российской Федерации и в систему государственной власти Российской Федерации (статья 6), а на их территориях в соответствии с законодательством Российской Федерации о судебной системе создаются суды Российской Федерации (статья 9).

В настоящее время в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе уже созданы управления Судебного департамента

при Верховном Суде Российской Федерации, действующие судьи обеспечены необходимыми нормативными правовыми материалами и символами государственной власти Российской Федерации, поскольку суды сразу после воссоединения стали принимать решения именем Российской Федерации и в соответствии с законодательством Российской Федерации. На территории новых субъектов Российской Федерации была организована работа Информационно-аналитического центра поддержки ГАС "Правосудие". До создания на полуострове системы судов Российской Федерации правосудие там от имени Российской Федерации осуществляют суды, действовавшие в Крыму, в том числе в Севастополе, на день принятия в Российскую Федерацию и образования в составе Российской Федерации двух новых субъектов.

Согласно статье 17 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" федеральные суды создаются и упраздняются федеральным законом — это означает, что необходимо урегулирование этих вопросов на федеральном уровне. В развитие положений федерального конституционного закона номер 6 и в соответствии с принятым 23 июня 2014 года федеральным законом о создании судов Российской Федерации на территориях новых субъектов Российской Федерации в целях обеспечения осуществления правосудия создаются арбитражные суды, суды общей юрисдикции, в том числе гарнизонные военные суды. Этим федеральным законом предусматривается также создание Верховного Суда Республики Крым и Арбитражного суда Республики Крым, двадцати четырёх районных и городских судов Республики Крым, Севастопольского городского суда, Арбитражного суда города Севастополя, четырёх районных судов города Севастополя, Крымского гарнизонного военного суда и Севастопольского гарнизонного военного суда. При этом устанавливается, что решение о дне начала деятельности создаваемых судов принимает Пленум Верховного Суда Российской Федерации после назначения на должности двух третей от установленной численности судей соответствующего суда.

В статью 1 Федерального закона "О территориальной юрисдикции окружных (флотских) военных судов" вносится изменение, согласно которому юрисдикция Северо-Кавказского окружного военного суда распространяется на территории Республики Крым и города Севастополя. Также создан Двадцать первый арбитражный апелляционный суд, в обязанности которого входит проверка судебных актов, принятых арбитражными судами Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Возникла необходимость приведения в соответствие с российским законодательством и правовой базы, регламентирующей организационные вопросы деятельности системы судов новых субъектов. Согласно Федеральному закону "О порядке отбора кандидатов в первоначальные составы федеральных судов, создаваемых на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя" отбор кандидатов в первоначальные составы федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов, создаваемых на указанных территориях, осуществляется на конкурсной основе Высшей квалификационной коллегией судей Российской Федерации. При этом законом устанавливаются полномочия Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации в части отбора кандидатов в первоначальные составы федеральных судов, создаваемых на указанных территориях. Федеральным законом предусматривается порядок отбора кандидатов и наделения их полномочиями судей федеральных судов, а также порядок обжалования решений Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации и Высшей экзаменационной комиссии по приёму квалификационного экзамена на должность судьи. Важно, что граждане Российской Федерации, замещавшие должности судей судов, действовавших на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя на день принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов, имеют преимущественное право на замещение должностей судей федеральных судов при условии их соответствия предъявляемым к кандидатам на должность судьи требованиям, предусмотренным Законом "О статусе судей...". Нормы названного федерального закона о порядке отбора кандидатов будут применяться до завершения формирования органов судейского сообщества Республики Крым и города федерального значения Севастополя. После завершения формирования органов судейского сообщества Республики Крым и города федерального значения Севастополя отбор кандидатов в последующие составы федеральных судов и их назначение на должности судей этих судов будут осуществляться в соответствии с Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации" и с Законом Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации". Недавно, 4 сентября 2014 года, Высшая квалификационная коллегия судей Российской Федерации провела отбор кандидатов на должности председателей и заместителей председателей Верховного Суда Республики Крым, Севастопольского городского

суда, а также арбитражных судов новых субъектов. Продолжается работа по отбору кандидатов на замещение должностей судей в системе судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

В новых субъектах также полным ходом идёт формирование системы мировых судей. Приняты законы, регламентирующие деятельность мировых судей в Республике Крым и городе Севастополе. В настоящее время в Государственную Думу уже внесён проект федерального закона, определяющего общее число мировых судей и судебных участков в городе Севастополе.

Также хочу рассказать, уважаемые коллеги, о перспективах дальнейшего развития судебной системы в целом, в том числе на территориях новых субъектов в составе Российской Федерации. Сейчас в России наблюдается рост самосознания и политической активности общества, в том числе пристальное внимание уделяется положению дел в судебной системе, общественность требует её дальнейшего совершенствования, в частности своевременного рассмотрения дел, обеспечения большей независимости судей от вышестоящих судей, от власти на местах и от центральной власти. Укрепление правового государства и развитие права в России продолжается, немаловажную роль в этом процессе играет разработанная Концепция федеральной целевой программы "Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы", утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации в 2012 году. В ней отмечается настоятельная необходимость совершенствования административного судопроизводства и внедрения процедур, направленных на повышение доступности правосудия для граждан, организаций, объединений граждан при рассмотрении споров с органами государственной власти Российской Федерации, на обеспечение права общественных объединений обращаться в суды общей юрисдикции или в арбитражные суды, чтобы защитить интересы граждан. Совершенствование системы правосудия не останавливается, идёт последовательно и планомерно. Часть мер, предусмотренных концепцией, уже реализована в законодательных актах или находится в стадии реализации. Судебная система Российской Федерации в целом сформирована и повсеместно обеспечивает отправление правосудия.

Однако жизнь вносит свои коррективы и требует дальнейших изменений и совершенствования правового регулирования как в целом, так и по отдельным направлениям развития судебной системы. Необходимо отметить, что прилагаемые в настоящее время усилия по включению судов на территориях новых субъектов Российской

Федерации в единую российскую судебную систему вселяют уверенность в том, что к окончанию переходного периода все судьи Республики Крым и города федерального значения Севастополя будут назначены и начнётся большая кропотливая работа по формированию института мировой юстиции, что тоже очень важно для новых территорий и в целом для страны.

Вместе с тем хочу ещё раз подчеркнуть, что, несмотря на все сложности переходного периода, суды Крыма и Севастополя не прекращали и не прекращают работу по рассмотрению уголовных, гражданских и хозяйственных дел, хотя сталкиваются с определёнными трудностями, вызванными разницей между законодательствами Украины и Российской Федерации, представлением доказательств на украинском языке и другими проблемами, вытекающими из сложившейся ситуации. В этих условиях одна из основных задач, стоящих сегодня перед законодателями, заключается в оперативном анализе правоприменительной практики и реагировании на процессы, происходящие в новых субъектах в связи с интеграцией в российское правовое поле. Буквально на днях мы с Владимиром Николаевичем внесли законопроект, который направлен на устранение препятствий, не позволяющих участникам экономических споров реализовать своё право на судебную защиту при рассмотрении дел судами на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя. В настоящее время в хозяйственных судах Республики Крым и города Севастополя, действующих в переходный период, складывается неоднозначная практика применения норм арбитражного процессуального законодательства Российской Федерации, касающихся представления письменных доказательств. Основываясь на положениях АПК Российской Федерации, хозяйственные суды, действующие в Республике Крым, оставляют без движения исковые заявления при отсутствии нотариально заверенного перевода прилагаемых к ним документов, составленных на украинском языке. Таких исковых заявлений скопилось уже несколько тысяч, десятки тысяч! Однако следует отметить, что частью 4 статьи 2 федерального конституционного закона номер 6 установлено, что государственными языками Республики Крым являются русский, украинский и крымско-татарский, поэтому нет оснований для признания украинского языка иностранным в Республике Крым. Таким образом, требование о переводе с украинского языка на русский документов, которые являются доказательствами по делу и были составлены на данной территории до признания её субъектом Российской Федерации, ведёт к тому, что законодательство в отношении субъектов хозяйственной деятельности получает обрат-

ную силу. С учётом изложенных обстоятельств законопроектом предлагается предоставить лицам, участвующим в деле, право не представлять в рамках арбитражного процесса заверенный перевод письменных доказательств на украинском языке в случае обращения с соответствующим ходатайством в суд при условии, что эти доказательства были составлены на территориях новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя до принятия их в состав Российской Федерации. Принятие этого закона позволит устранить избыточные требования к участникам арбитражных процессов, препятствующие реализации их конституционного права на судебную защиту. Вот одна из проблем, на которые нам практически каждый день приходится реагировать, — это пример того, какие процессы происходят сейчас в судебной системе новых субъектов Российской Федерации.

В заключение хотелось бы ещё раз отметить важность и значимость научно-практической конференции, проходящей в эти дни в нашей Северной столице в преддверии 150-летнего юбилея судебной реформы в России и посвящённой такому важному аспекту правового регулирования, как законодательная политика по совершенствованию судебной системы. Участие в конференции столь широкого круга авторитетных представителей всех ветвей власти, законодателей, правоприменителей и учёных демонстрирует очень серьёзное отношение и государства, и общества к рассматриваемой теме и даёт основания полагать, что дальнейшее совершенствование судебной системы в нашей стране будет строиться исключительно на принципах гласности, доступности, гуманности, законности и соблюдения и защиты прав человека и гражданина с учётом современных общемировых тенденций и международного опыта.

Спасибо. *(Аплодисменты.)*

Председательствующий. Спасибо большое, Владимир Александрович, за обстоятельный доклад.

Действительно, опыт интеграции двух новых субъектов Российской Федерации в правовую систему Российской Федерации уникален, и я надеюсь, что он будет не только тщательно изучен, но и востребован в дальнейшем.

А сейчас я попрошу выступить Дмитрия Фёдоровича Вяткина, заместителя председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, полномочного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации.

Пожалуйста.

Вяткин Д. Ф. Уважаемый Сергей Владимирович, уважаемый Сергей Михайлович, уважаемые коллеги! Собственно, я обязан говорить сегодня о Конституционном Суде в связи с реформами, необходимость в которых возникла с появлением у огромного количества людей новых гражданских прав и свобод, когда нужно было создавать, по сути дела, новую судебную систему, новую систему управления на местах.

Различные исторические периоды развития нашей страны с древнейших времён до наших дней я воспринимаю неразрывно, не как существование разных государств, а как развитие одной страны — единой цивилизации, в которой менялись власть, государственное устройство, законодательство и, вне всякого сомнения, что-то ещё. Время от времени реализовывать свои права и свободы становилось затруднительно, соответственно, видоизменялась и роль суда в государственном регулировании.

Сейчас мы все нацелены на защиту прав, на более эффективную их реализацию. Допустим, если не срабатывает, как хотелось бы тем или иным участникам процесса правоприменения, судебная система, о чём сегодня неоднократно говорилось, тогда можно обратиться к законодателю, с тем чтобы были внесены изменения в закон. Таких законопроектов, которые поступают, в частности, из регионов, у нас действительно много, и надо понимать, что процесс законотворчества — это симбиоз и юридической, правовой, и политической составляющих.

Законодательные органы, в том числе и Государственная Дума, формируются по политическому принципу, в результате политической борьбы, и, конечно же, в законодательной работе нет каких-то прямых, линейных решений: выполнили определённый набор действий, обратились куда нужно, получили необходимые бумаги (согласование, заключение) и на выходе — закон. Так не всегда получается — иногда на изменение буквально нескольких слов в тексте закона уходит год, а то и больше, хотя иногда значительные по объёму тексты рассматриваются, принимаются или одобряются достаточно оперативно.

Я бы хотел тезисно сказать о том, что же делать, если не нравится, как происходит процесс правоприменения. На мой взгляд, в последние годы повысилась значимость решений Конституционного Суда — как определений, так и постановлений, в которых высказывается правовая позиция, — и для правоприменителя, что бесспорно, и для законодателя. Статус этих решений, не скрою, вызывает определённые

споры среди специалистов, я не буду вдаваться в подробности этой дискуссии, но тем не менее совершенно очевидно, что правоприменительная практика и законодательство могут трансформироваться посредством принятия соответствующих решений Конституционным Судом.

Практика показывает, что по вопросам обеспечения защиты прав и свобод наших граждан и организаций Конституционный Суд действует гораздо эффективнее, — и я в этом убеждён! — чем международные инстанции, например Европейский Суд по правам человека. Хотя, когда мы смотрим сюжеты в средствах массовой информации и представитель стороны или адвокат говорит: "Нам решение не нравится, мы пойдем в ЕСПЧ", знаете, это всегда вызывает вопрос, кто кого обманывает, — совершенно очевидно, что Европейский Суд по правам человека в настоящий момент не решает ту задачу, которая когда-то была возложена на него конвенцией. Может быть, я скажу грубовато, но с точки зрения массовой защиты прав и свобод граждан тех государств, которые присоединились в своё время к европейской конвенции, Европейский Суд по правам человека недееспособен. Решения, которые выносятся в отношении Российской Федерации, вызывают ряд вполне, на мой взгляд, обоснованных сомнений — это решения, так, скажем, выборочные, политизированные, в основном по громким, каким-то резонансным делам, которые получили широкое освещение в первую очередь в западной прессе, в этом плане наш российский Конституционный Суд действует куда эффективнее.

На практике мы столкнулись ещё с одним вопросом: что делать с конституционными (уставными) судами в субъектах Российской Федерации? Они созданы не везде, их, наверное, даже в половине всех субъектов нет, но там, где они есть, они работают — где-то побольше дел, где-то поменьше. Единственным примером ликвидации уставного суда субъекта стала не так давно Челябинская область. Так как я представляю в Государственной Думе Челябинскую область и знаю положение дел там, я честно скажу, что отнёсся к этому решению весьма положительно: в практике работы уставного суда принимались решения, зачастую диаметрально противоположные, например, выводам Конституционного Суда, или арбитражных судов, или судов общей юрисдикции. С этим надо что-то делать. Ликвидировать, наверное, было бы неправильно — это всё-таки право субъектов Федерации создавать свои суды, но тем или иным образом подробно, более подробно, нежели сейчас, необходимо регламентировать на федеральном уровне деятельность конституционных (уставных) судов субъектов.

В настоящий момент (я раскрою небольшую тайну, так сказать, нашей внутренней кухни) на рассмотрении в Государственной Думе есть письмо, адресованное Председателю Государственной Думы, которое подписано председателями конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, с просьбой принять соответствующий законодательный акт, который регламентировал бы деятельность судов, — значит, проблема действительно есть. Мы рассмотрим это обращение, и каков будет результат рассмотрения, гадать не надо, тем не менее какие-то изменения в этой сфере произойдут.

Точно так же в самое ближайшее время (обратите на это внимание, вам будет тоже интересно) произойдут изменения в законодательстве, которое регулирует деятельность третейских судов. Совершенно очевидно, что разгружать суды, судебную систему необходимо, в частности путём передачи рассмотрения тех или иных споров в третейские суды, что потребует дополнительной и более детальной регламентации в части ужесточения требований, предъявляемых как судьям, так и непосредственно третейским судам со стороны государства. Это прописано в законопроекте, который подготовлен для внесения в Государственную Думу рабочей группы, созданной при Министерстве юстиции Российской Федерации.

Спасибо за внимание. На вопросы, видимо, я буду отвечать позже. *(Аплодисменты.)*

Председательствующий. Спасибо большое.

Сейчас я прошу выступить Сергея Львовича Сергеевича, советника Конституционного Суда Российской Федерации.

Пожалуйста.

Сергеевич С. Л. Уважаемый президиум, уважаемые участники совещания, коллеги! С учётом жёсткого регламента конференции мне показалось уместным коснуться некоторых аспектов современного правового регулирования конституционной юстиции. Понятно, что я не могу не говорить о Конституционном Суде, коль скоро здесь мне поручено его представлять. С учётом же того обстоятельства, что в аудитории собрались практики, мне будет очень приятно поделиться с вами некоторыми соображениями о последних изменениях законодательства в части регулирования обращений субъектов Российской Федерации в Конституционный Суд.

Прежде всего несколько цифр. Вы обращаетесь в Конституционный Суд не так часто, как хотелось бы, но каждое ваше обращение, будь оно в порядке абстрактного конституционного контроля либо даже конкретного — есть и такая практика, — для нас особый сюр-

приз, предмет особого внимания. Естественно, все обращения в Конституционный Суд для нас одинаково важны и равны, но есть и некий повышенный интерес, особенно к тем обращениям, которые исходят от органов власти субъектов в порядке абстрактного запроса. Так вот что касается цифр, я, когда готовился к выступлению на нашем семинаре, выяснил, что за всю историю Конституционного Суда было принято всего-навсего семьдесят семь постановлений и двести сорок одно определение по запросам исполнительных и представительных органов государственной власти субъектов, — не так много на фоне общего количества обращений, но всё же практика есть.

На что хотелось бы обратить внимание прежде всего. В июне этого года президент подписал одобренный Государственной Думой, а затем Советом Федерации закон "О внесении изменений в Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации", который в числе прочего как раз затронул проблему допустимости запросов. До 4 июня, пока закон не вступил в силу, допустимым запрос признавался в том случае, если оспариваемая норма была сочтена не подлежащей применению в связи с её неконституционностью либо, наоборот, подлежащей применению вопреки решению другого государственного органа. Кстати говоря, ситуация, о которой нам рассказал Дмитрий Фёдорович, — о нашумевшем так называемом челябинском деле, когда Уставный суд Челябинской области принял одно решение, признав не соответствующим региональному уставу областной закон о каком-то налоге, а затем Законодательное Собрание Челябинской области обратилось в Конституционный Суд с абстрактным запросом, считать ли подлежащим применению этот закон, и Конституционный Суд признал этот закон соответствующим Конституции, — весьма любопытный прецедент. Я не буду здесь касаться темы судьбы конституционных (уставных) судов, тем паче что есть проект закона, насколько я знаю, заявленный Северной Осетией — Аланией.

Так вот, в июне появилось дополнительное основание считать запрос допустимым чрезвычайно интересного характера. Речь идёт о том случае, когда есть решение межгосударственного суда по правам человека, — конечно, в первую очередь имеется в виду Европейский Суд по правам человека (Страсбургский суд), — в котором констатируются факт нарушения прав и свобод человека и необходимость соответствующего изменения оспариваемой нормы национального российского законодательства. История длительная, проблема изучалась на разных форумах, в том числе мы проводили совместные

конференции с Европейским Судом по правам человека, где тактично спорили (главным поводом для обсуждений было известное вам дело Маркина, не буду о нём говорить — времени нет).

Так или иначе, благодаря парламенту наша правовая позиция, которая зимой этого года была высказана, получила легализацию в этом законе, и теперь если вы сталкиваетесь с ситуацией, когда вы не согласны с позицией межнационального суда, то просто следует обратиться с абстрактным запросом в Конституционный Суд, ведь только он и может проверить конституционность той нормы национального законодательства, по поводу которой возникли сомнения у Европейского Суда по правам человека. Это совершенно логичная конструкция, которая исходит из принципов государственного суверенитета, иерархии нормативных актов, из того, что Конституция является не просто актом высшей юридической силы, а актом наивысшей юридической силы. Международные нормы, а также соглашения, участником которых является Россия, безусловно, включаются в её правовую систему наряду с федеральными законами, но в любом случае имеют меньшую юридическую силу, нежели Конституция, и проверять их на соответствие Конституции может только Конституционный Суд.

Плавно переходим к конкретному судебному нормоконтролю. По сложившейся практике Конституционного Суда вы имеете право обращаться с так называемыми жалобами. Практика сложилась достаточно устойчивая, в том числе применительно к обращениям муниципальных образований: от имени населения соответствующего субъекта Федерации или муниципального образования органы публичной власти могут обратиться в Конституционный Суд, мы признаём такую жалобу допустимой. Это ещё один вновь введённый критерий допустимости — наконец-то введённый, мы очень благодарны за это парламенту, который откликнулся на многочисленные просьбы, не столько наши, сколько, может быть, даже экспертного сообщества: речь идёт о введении срока (наконец-то в конституционном судопроизводстве появился срок!), составляющего год, в течение которого можно подать конкретную жалобу в Конституционный Суд, этот срок исчисляется с момента завершения рассмотрения дела в суде. Мы исходим из того, что этот момент наступает после вступления последнего, как правило апелляционного, решения суда в законную силу. Практика только начинает складываться, только появились первые определения суда. Разумеется, этот срок не распространяется на случай так называемого переживания закона — исключение

сделано федеральным законодателем, — то есть когда отменённый акт продолжает применяться к правоотношениям, которые возникли в период его действия, здесь, безусловно, жалоба может быть принята к рассмотрению, в связи с чем должно быть вынесено соответствующее решение.

И последнее, о чём успею сказать, — ещё об одном изменении, которое действует с июня и имеет большое значение. Изменилось регулирование в сфере так называемого устного конституционного судопроизводства, то есть в отношении рассмотрения дела без проведения слушания: если ранее необходимо было доказывать, что оспариваемая норма аналогична той норме, по которой уже было принято постановление Конституционного Суда, или надо было доказывать массовость нарушения прав граждан в связи с неисполнением постановления Конституционного Суда, то в настоящее время вопросы этой оценки переведены в зону усмотрения самого Конституционного Суда, в запросе необходимо лишь подчеркнуть, что Конституционный Суд может на основе уже имеющихся правовых позиций перевести устное слушание в режим закрытого, то есть без проведения открытого публичного заседания, что значительно ускоряет судебный процесс в сфере конституционной юстиции и делает его более эффективным.

Дорогие коллеги, я не знаю, честно говоря, кому мне передать пас на нашем поле, согласно идее Сергея Владимировича...

Председательствующий. Я помогу.

Сергевнин С. Л. ...в любом случае в заключение я искренне желаю вам успехов и советую не стесняться обращаться в Конституционный Суд, во всяком случае, если не постановление, то отказное определение вы получите. *(Оживление в зале.)*

Спасибо за внимание. *(Аплодисменты.)*

Председательствующий. Спасибо, Сергей Львович.

А вот, собственно говоря, и пас: сейчас я прошу выступить нашу коллегу — Татьяну Николаевну Москалькову, заместителя председателя Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, доктора философских наук, доктора юридических наук, профессора, заслуженного юриста Российской Федерации.

Пожалуйста.

Москалькова Т. Н. Спасибо.

Уважаемый Сергей Михайлович, уважаемый Сергей Владимирович, уважаемые коллеги! Сегодня на конференции мы проводим исторические параллели между судебной реформой 1864 года, 150-ле-

тие которой отмечается в этом году, и сегодняшним временем. Мне ближе по духу и по профессии уголовно-процессуальная тематика, поэтому именно об этом я хотела бы сказать.

Устав уголовного судопроизводства 1864 года был не просто основополагающим документом реформы, он привёл к крушению старых стереотипов и к созданию принципиально нового храма правосудия, основанного на принципах нравственности и давшего путёвку в жизнь институтам адвокатуры, суда присяжных, институтам реабилитации и свидетельского иммунитета. И если мы рассмотрим ту крупномасштабную уголовно-процессуальную модель, то увидим, что она существенно отличается от нынешней в лучшую сторону. Она была удивительно проста: заявитель о преступлении приходил или непосредственно в суд, или в полицейский орган, и с этого момента начиналось уголовное судопроизводство. Не было стадии возбуждения уголовного дела, которая сегодня вызывает так много нареканий и является, пожалуй, одной из наиболее коррупционных, ибо чтобы добиться возбуждения уголовного дела или отказа в возбуждении уголовного дела, нужно пройти целую процедуру, которая иногда оказывается вне процессуальных рамок. Таким образом, по Уставу уголовного судопроизводства подача заявления и его регистрация в обычном журнале было ничем иным, как "начатием" уголовного судопроизводства.

Далее. Следователь не был обременён тем, чтобы доказывать виновность, его задачей было собрать доказательства, как оправдывающие, так и обвиняющие подозреваемого. Он не давал им оценку, все собранные доказательства он отдавал прокурору, и прокурор, так сказать, дистанцированный от психологического восприятия лица, обвиняемого в преступлении, на основании собранных материалов выписывал заключение и относил его в суд. И только суд выносил обвинительный или оправдательный приговор либо прекращал дело. Абсолютно нравственно выдержанная формула, которая сегодня достойна переосмысления и нового претворения в жизнь.

Институт реабилитации, впервые появившийся в Уставе уголовного судопроизводства, удивительнейшим образом впервые заявил о том, что лицо невиновное, незаконно привлечённое к уголовной ответственности, имеет право на возмещение причинённого вреда. В 1917 году этот институт был полностью изъят из уголовного судопроизводства, и вновь он появился только после окончания периода репрессий, в период хрущёвской "оттепели", в 1954 году, когда вышло постановление Совета Министров СССР с грифом ограниченного

пользования. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации 2001 года возродил институт реабилитации, однако порядок применения этого института, возмещения ущерба, причинённого гражданину, который невинно пострадал от судебно-следственной машины, был определён указом Президиума Верховного Совета СССР 1981 года.

Таким образом, сегодня нам есть над чем подумать и чему поучиться. Если мы позволили себе большую роскошь собраться в этом зале, несмотря на принятие третьего пакета санкций и на миллион беженцев, находящихся на нашей территории, если государство предоставило нам возможность собраться и поговорить о будущем судебной системы, значит, это очень важно.

И я хотела бы завершить выступление словами великого Анатолия Фёдоровича Кони: "Работа отцов судебных уставов — настоящий памятник их любви к Родине". Мы, дети этой реформы, собравшиеся в этом зале, должны сделать всё как для того, чтобы этот памятник сохранить, чтобы он не стал похожим на безрукую статую Венеры Милосской, так и для обеспечения справедливости и нравственности в нашем обществе. *(Аплодисменты.)*

Председательствующий. Спасибо большое.

Прошу выступить Олега Александровича Петрова, председателя Постоянной комиссии по законности и правопорядку Законодательного собрания Ленинградской области.

Петров О. А. Уважаемый Сергей Владимирович, уважаемый Сергей Михайлович, уважаемые коллеги! Очень приятно в родном зале Законодательного собрания Ленинградской области выступать перед такой уважаемой аудиторией по очень важной проблеме, с которой мы в субъектах Федерации сталкиваемся постоянно, когда утверждаем составы мировых судей, так как основную нагрузку, конечно, несут субъекты Федерации.

Изначально, с момента учреждения в 1864 году, мировая юстиция представляла собой обособленную, замкнутую систему, максимально приближенную к населению, построенную на принципах выборности, независимости, несменяемости судей в пределах срока полномочий, гласности и состязательности. К компетенции мировых судей были отнесены мелкие уголовные и гражданские дела. Основной задачей мирового судьи было склонение сторон к примирению, к заключению мирового соглашения, и только после этого мировой судья выносил решение или приговор. Процедура судопроизводства в мировом суде носила крайне упрощённый характер, все формаль-

ности как в гражданском, так и в уголовном процессе были сведены до минимума. Таким образом, мировой суд обеспечивал доступность, простоту, быстроту судопроизводства, это был демократический институт не только по способу формирования и по характеру рассмотрения дел, но и по степени приближения к населению. Мировой суд был окончательно упразднён Декретом СНК РСФСР от 24 ноября 1917 года "О суде".

17 декабря 1998 года был принят Федеральный закон "О мировых судьях в Российской Федерации", который был призван возродить институт мировой юстиции. Говоря о проблемах, сложившихся за время существования вновь созданной системы мировой юстиции в Российской Федерации, можно обозначить несколько основных направлений, а именно: финансовое обеспечение деятельности мировых судей, организационное обеспечение деятельности мировых судей и законодательное регулирование деятельности мировых судей.

Что касается проблемы финансового обеспечения, то она обусловлена прежде всего неготовностью субъектов Российской Федерации в полной мере принять на себя расходы по организационному обеспечению деятельности мировых судей в соответствии с федеральным законодательством. Мы понимаем, что мировой судья из федерального бюджета получает только заработную плату и социальные выплаты, а все остальные ассигнования должны быть предусмотрены в бюджетах субъектов Федерации, однако это вызывает сложности, особенно у дотационных субъектов Российской Федерации.

Другая серьёзная проблема мировой юстиции — неурегулированность вопросов организационного обеспечения деятельности мировых судей, что, возможно, обусловлено сложной правовой природой института мировой юстиции, двойственностью положения мировых судей, которые, с одной стороны, являются частью судебной системы субъектов Российской Федерации, а с другой — входят в систему судов общей юрисдикции, руководствуются при осуществлении правосудия по гражданским и уголовным делам федеральными законами и выносят решения от имени Российской Федерации. До недавнего времени в законодательстве не было чёткого определения статуса мирового судьи: мировые судьи не были отнесены к государственным должностям Российской Федерации, не были включены в Сводный перечень наименований государственных должностей Российской Федерации, утверждённый указом Президента Российской Федерации от 11 января 1995 года № 32, и до внесения в 2008 году изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об об-

щих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и издания Указа Президента Российской Федерации от 4 декабря 2009 года № 1381 "О типовых государственных должностях субъектов Российской Федерации" не были официально отнесены к государственным должностям субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что и в настоящее время должность мирового судьи далеко не во всех субъектах Российской Федерации законодательно отнесена к числу государственных должностей субъектов Российской Федерации, Ленинградская область в этом вопросе не является исключением: закон Ленинградской области от 16 декабря 2005 года № 117-оз "О государственных должностях Ленинградской области" не содержит норму о том, что должность мирового судьи относится к государственным должностям Ленинградской области.

Проблема организационного обеспечения деятельности мировых судей имеет юридическую основу. Если в соответствии с частью 3 статьи 37 Федерального конституционного закона "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации" организационное обеспечение деятельности верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, районных судов, военных и специализированных судов осуществляется Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации, то в соответствии с частью 4 указанной статьи организационное обеспечение деятельности мировых судей осуществляется органами исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации. Учитывая то, что под организационным обеспечением деятельности судов общей юрисдикции понимается весьма широкий круг мероприятий — мероприятия кадрового, финансового, материально-технического, информационного и иного характера, — направленных на создание условий для полного и независимого осуществления правосудия, необходимо более чётко определить функции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не только в сфере материально-технического обеспечения, но и в области кадрового обеспечения аппаратов мировых судей.

Следует отметить, что основной проблемой мировых судей является не только чрезмерная нагрузка, но и организация работы аппарата. Так, работники аппарата судебного участка законодательно

не подчиняются мировому судье. Кроме того, уровень подготовки кадров, в частности секретарей судебных заседаний, далеко не всегда удовлетворяет потребности мировых судей. В связи с этим некоторые субъекты Российской Федерации высказывают мысль о целесообразности введения обязательной предварительной подготовки секретарей мировых судей. Следует отметить, что на территории Ленинградской области действует постановление губернатора Ленинградской области от 2008 года "О кадровом резерве Администрации Ленинградской области и аппаратов мировых судей Ленинградской области", позволяющее решать данный вопрос.

Вызывают определённые вопросы пункт 2 статьи 9 Федерального закона "О мировых судьях в Российской Федерации" и часть 9 статьи 38 Федерального конституционного закона "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации", в соответствии с которыми работники аппарата мирового судьи являются государственными гражданскими служащими соответствующего субъекта Российской Федерации. Реализация данного положения приводит к невозможности включения в штатное расписание аппаратов мировых судей работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы, в то время как в аппарате федерального суда общей юрисдикции такие должности могут быть. Учитывая, что в ведении Российской Федерации в соответствии со статьёй 71 Конституции Российской Федерации находится только федеральная государственная служба, федеральному законодателю целесообразно было бы оставить право решать вопросы, связанные с замещением должностей в аппаратах мировых судей, за субъектами Российской Федерации.

Одним из актуальных вопросов, связанных с организационным обеспечением деятельности мировых судей, является вопрос финансирования профессиональной переподготовки и повышения квалификации мировых судей. Как указано в пункте 4 статьи 20¹ Закона Российской Федерации "О статусе судей в Российской Федерации", дополнительное профессиональное образование судей осуществляется для судей федеральных судов за счёт бюджетных ассигнований федерального бюджета, а для мировых судей и судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации — за счёт ассигнований бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации. Однако федеральный законодатель не учёл того, что в большинстве субъектов Российской Федерации осуществление дополнительного профессионального образования мировых судей

невозможно без командирования их в центры обучения, расположенные за пределами тех мест, где мировые судьи осуществляют юрисдикцию, соответственно возникает вопрос о компенсации командировочных расходов, который чётко не урегулирован федеральным законодательством.

С учётом того что регионы имеют различные финансовые возможности, неоднократно высказывалось мнение, что в целях обеспечения единства статуса судей в Российской Федерации и создания единых условий для осуществления правосудия в Российской Федерации необходимо включить мировую юстицию в единую систему организационного обеспечения деятельности судов общей юрисдикции, а поскольку реализация задач по обеспечению полного и независимого осуществления правосудия федеральными судами общей юрисдикции возложена на Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации, целесообразно было бы рассмотреть возможность передачи ему полномочий для решения указанных вопросов в отношении мировых судей в целях качественного и единообразного обеспечения их деятельности.

Кадровая проблема в мировой юстиции характерна для многих регионов Российской Федерации, одна из причин этого — формальный подход к процедуре назначения мировых судей. В первую очередь требуется наличие юридического стажа у кандидата на должность, хотя задача мировых судей состоит не только в том, чтобы вынести решение, но и в том, чтобы попытаться примирить стороны, поэтому судья должен обладать высокой коммуникативностью, навыками психологической адаптации.

Я приведу в пример нашу Ленинградскую область. Начиная с 98-го года участвую в процессе организации института мировых судей на территории Ленинградской области, так как уже семнадцать лет являюсь депутатом Законодательного собрания. Поначалу у нас были прекрасные взаимоотношения с областным судом: и председатель суда, и его заместители приходили на заседания комиссий, на заседания Законодательного собрания, где давали профессиональные ответы на любые вопросы депутатов о кандидате на должность мирового судьи, и в зависимости от ответов Законодательное собрание или делегировало ему право быть мировым судьёй, или не делегировало. Однако почему-то в последнее время представители областного суда — ни председатель, ни его заместители, ни другие работники, — к сожалению, не приходят ни на заседания комиссий, ни на заседания Законодательного собрания, а просто присылают нам документы,

на основании которых невозможно полно и объективно рассмотреть вопрос о назначении судьи, на вопросы отвечает только кандидат.

Мы попытались это изменить, но, к сожалению, у нас не получилось следующее: мы хотели предложить внести изменения в закон "О мировых судьях в Российской Федерации", с тем чтобы обязать председателя областного суда или его уполномоченного представителя приходить в законодательный (представительный) орган власти субъекта Российской Федерации на рассмотрение данного вопроса, однако нам указали, что мы не имеем права обязывать федеральные структуры выполнять ту или иную функцию. Проблема осталась нерешённой, поэтому мы, пользуясь тем, что у нас сегодня здесь такая уважаемая аудитория — представители Государственной Думы, Совета Федерации, научного сообщества, — просим всё-таки рассмотреть возможность более чётко прописать в законе, как должна проходить процедура назначения мирового судьи в представительном органе власти субъекта. И одно из наших предложений — обязать представителей федерального суда представлять кандидата при рассмотрении вопроса о его назначении на должность мирового судьи. Мы не рассматриваем профессиональные навыки кандидата, но мы, законодательный (представительный) орган власти, наделяем его полномочиями, мы принимаем решение — быть или не быть ему судьёй, поэтому для того, чтобы принимать более объективное и правильное решение, мы считаем, нужно внести такую поправку в федеральное законодательство, что позволит снять вот это недопонимание и субъективный подход в этом вопросе.

Проблем в этом плане действительно много, но хотя бы ещё об одной я хочу сказать, предложив её вам рассмотреть, потому что, наверное, больше у меня такой возможности не будет.

Я долго думал над этим вопросом, советовался с сообществом мировых судей и сейчас выношу на ваш суд следующее предложение. Мирового судью сначала назначали на должность на три года, затем на пять лет, сегодня у нас есть возможность назначать на десять лет; по окончании срока полномочий он снова проходит всю процедуру назначения, включая экзамен. Судья федерального суда назначается, так сказать, пожизненно. Скажите, пожалуйста, в чём разница между мировым судьёй — я не прошу ответа сейчас, я просто задаю такой вопрос — и федеральным судьёй? Они оба от имени Российской Федерации выносят решения. Может быть, когда-нибудь наступит такое время, когда мы будем и того, и другого судью назначать, допустим, на три года, ну, за это время мы их узнаем больше...

Председательствующий. Олег Александрович, идея понятна.

Петров О. А. ... а затем уже назначать, так сказать, пожизненно и тех, и других судей.

Спасибо большое за внимание. Нам очень приятно, что на нашей родной ленинградской земле проходит такое мероприятие и что такие уважаемые люди к нам приехали.

Председательствующий. Спасибо огромное за обстоятельное выступление.

Сейчас я попросил бы отреагировать Владимира Николаевича на те вопросы, которые были подняты в выступлении, с вашего разрешения. После этого хотел бы предоставить слово для выступления заместителю прокурора Санкт-Петербурга Резонову Игорю Геннадьевичу, и на этом подведём черту под первой темой обсуждения, потому что мы, скажем так, уже вышли за рамки нашего регламента. Россия стремится быть социальным государством, и необходимо, чтобы у всех хватило здоровья, сил на то, чтобы ещё и после обеда обязательно вторую важнейшую тему также обсудить. *(Оживление в зале.)*

Если кто-то будет настаивать на выступлении по первой теме после докладов по второму вопросу, можно будет постараться дать такую возможность.

Прошу вас, Владимир Николаевич. И подготовиться Игорю Геннадьевичу.

Плигин В. Н. Уважаемый Сергей Владимирович! Я бы просил Олега Александровича, если можно, полную версию доклада передать, для того чтобы она оказалась в стенограмме конференции.

Второй момент. Вопросы были подняты, несомненно, комплексные и, может быть, стоит вернуться к идее создания рабочей группы совместно с Верховным Судом, с Судебным департаментом, для того чтобы оценить некоторые идеи.

Третий момент. Разделяю обеспокоенность Олега Александровича, она связана с качественным наполнением дел, но в то же время, конечно же, это наибольшая категория дел, особенно по административным правонарушениям, из тех, что рассматриваются мировыми судьями.

И следующий момент. Поскольку очень часто субъекты Российской Федерации предлагают увеличить число мировых судей, хотелось бы сказать, что по инициативе Государственной Думы, исключительно Государственной Думы, число мировых судей в Российской Федерации было увеличено на 1 тысячу 500 человек, и в настоящее время эта квота практически выбрана. Честно признаюсь, считаю

совершенно нецелесообразным увеличивать и далее число мировых судей. Другое дело, что, может быть, стоит двигаться в рамках тех решений, которые нами были приняты ранее, речь идёт о перереформировании судебных решений, об их мотивировках.

И ещё один момент. Часто нам предлагают передать функцию по увеличению числа мировых судей в субъектах целиком на уровень субъектов Российской Федерации. Не отдадим.

Председательствующий. Спасибо.

Игорь Геннадьевич Резонов, заместитель прокурора Санкт-Петербурга. Прошу.

Резонов И. Г. Добрый день, участники конференции! Ну, я, как прокурорский работник, ответственный в первую очередь за борьбу с преступностью, вслед за Татьяной Николаевной обращусь всё-таки к уголовному процессу, который также является неотъемлемой частью уголовного судопроизводства. Закон и в этой части не может быть неизменным, он должен изменяться в соответствии с динамикой и сутью происходящих значимых процессов.

С одной стороны, право, регламентируемые им процессы не должны быть бюрократичными, изменению и исключению, в том числе из уголовного процесса, подлежит всё, что не даёт максимально быстро защитить или восстановить нарушенные права, в противном случае мы можем уподобиться одному известному в истории юриспруденции китайскому императору, которому приписывают юридический парадокс: он издал указ, согласно которому во избежание роста количества отвлекающих казённые ресурсы судебных тяжб поданных необходимо было сделать так, чтобы с теми, кто обращается в суд, обходились безжалостно, чтобы они чувствовали отвращение к праву и тряслись от одной мысли об обращении в суд.

В то же время право, регламентирующее уголовное судопроизводство, как инструмент в борьбе с преступностью, где применяются ограничение прав личности, понуждение и принуждение, не должно терпеть частых и непродуманных революционных перемен, в том числе с полным и слепым перечёркиванием богатого отечественного опыта и клонированием иностранных правовых систем. Ещё генерал-прокурор Муравьёв, министр юстиции Российской Империи, при котором фактически и была завершена судебная реформа 1864 года, говорил, что всюду, где являлась малейшая тому возможность, была оставлена нетронутой прежняя редакция закона, потому что от добра добра не ищут, норма работает и с ней свыклись суды и граждане.

Основной целью изменения права, регламентирующего уголовное судопроизводство, должно стать следующее: сделать его справедливым, то есть эффективно, адекватно и реально обеспечивающим как защиту законных прав потерпевшего от преступления, и в первую очередь именно его, так и защиту уголовно преследуемого лица от произвола. Как практический деятель, я могу сказать, что не дай бог нам с вами стать потерпевшими сегодня в нашем уголовном процессе — можно пройти не один круг ада, поэтому недопустимы ни многочисленные ямочные ремонты права и процесса, ни комплексный радикальный эксперимент над ними.

К примеру, если мы сравним поправки, вносимые в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации 2001 года и Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, мы увидим существенную разницу, даже математическую, наш сегодняшний уголовный процесс объективно нельзя назвать эффективным, он требует поэтапных и грамотных перемен.

Главным показателем эффективности и задачей работы нашей правоохранительной системы — органов дознания, следствия, прокуратуры — в рамках уголовного судопроизводства должны стать не цифровое снижение преступности по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, не процентное повышение раскрываемости преступлений и обеспечение проходимости дел через прокурора и затем через суд, а реализация принципа неотвратимости наказания виновного, защита и восстановление прав потерпевшего, ликвидация причин, способствующих совершению преступления. В противном случае мы никогда не излечим наши органы дознания и следствия от болезни массового, многотысячного сокрытия сообщений о преступлениях от регистрации и учёта. Полицейские в дежурной части, в опорном пункте, дознаватель, следователь любого органа расследования начинают недолюбливать потерпевшего уже с момента его появления на пороге с заявлением, и не столько из-за того, что они боятся увеличения объёмов своей работы, нет: потерпевший моментально портит им статистику по учёту преступности, по её категоричности — уличная, бытовая, алкогольная, рецидивная, детская и прочая, по её раскрываемости — когда ещё поймают преступника, а отчётный период уже близок, по срокам расследования уголовных дел и прочее.

Неоднократно на совещаниях я общался с иностранными коллегами — как с оперативниками из полиции, так и с прокурорами, в первую очередь из близкого нам государства Финляндия, мы очень часто общаемся. Многие из них не понимали мои вопросы об уровне

преступности у них, о проценте раскрываемости. Когда вникли в мои разъяснения о формулах расчёта, спросили, не занимаюсь ли я помимо практической деятельности научной, если нет, то зачем мне это. На мой ответ, что это основа оценки организации правоохранной работы, спрашивали: помогает? Ну, тут уж, если честно, я затруднился искренне ответить и привести примеры.

Западноевропейская общая схема современного уголовного судопроизводства, которая отчасти была создана и существовала у нас на основании судебной реформы 1864 года, заслуживает сегодня нашего внимания. Здесь этапы таковы. Первый — это регистрация дознавателем факта преступления на основе заявления потерпевшей стороны или рапорта полиции; проверка данных на правдивость — всё может быть — для обоснованного задержания; принятие мер к задержанию преступника и сбор необходимой информации после задержания. Второй этап — предоставление материалов прокурору, принятие решения последним об обвинении лица или об освобождении задержанного. Третий этап — обращение прокурора к дежурному судье с ходатайством о возбуждении дела в отношении конкретного лица, предварительное слушание дела, назначение даты слушания дела по существу и, соответственно, установление срока меры пресечения. И четвёртый этап — скорый, действительно скорый по сравнению с нашим, непосредственно с привлечением доказательств обеих сторон только в суде, состязательный процесс: обе стороны представляют доказательства, а активность обвинения уравнивается активностью защиты; так же, как обвинение, защита предъявляет неожиданные встречные доказательства; суд с единственным, таким образом, следствием — судебным, ну, а далее общая стадия обжалования судебных решений. В результате между преступлением и наказанием минимальные промежутки времени со своими существенными преимуществами. Потерпевший и очевидцы по свежей памяти участвуют в уголовном процессе, и только в одном, у нас же — в трёх: сначала потерпевший упрасивает возбудить дело, обжалует, прокурор отказывает в возбуждении дела (прокурор не возбуждает, а лишь отменяет), ну, а далее, если дело возбуждено, то следствие, досудебное производство и суд — три этапа расследования.

Потерпевшие и, не ошибусь, свидетели, очевидцы в ныне существующем западном процессе получают моральное удовлетворение от наглядной оперативности правоохранительной и судебной систем, а криминальная среда — профилактическое предупреждение в виде реальной скорой угрозы привлечения к ответственности. Обвиня-

емый в таком судебном процессе никогда не отсидит во время следствия и суда часть срока своего возможного наказания, предусмотренного санкцией статьи "максимальный срок", до приговора и будет иметь минимум возможностей для сокрытия имущества, подлежащего изъятию в целях возмещения причинённого преступлением ущерба. Если же лицо, совершившее преступление, не установлено, то прокурор на основании материалов дознания возбуждает дело и передаёт его органам следствия.

Дознаватель в этой системе даже мысли не имеет скрывать от регистрации заявление о преступлении, на нём лишь лежит обязанность быстро проверить правдивость этого заявления, принять меры к задержанию, собрать кое-какие материалы, передать прокурору, плюс ещё через своё ведомственное руководство информировать подразделения полиции — уличную, нравов, по делам несовершеннолетних и так далее — о принятии соответствующих мер для ликвидации причин и условий, способствующих совершению преступления. Следователи ведут расследование так называемых глухих дел, возбуждённых прокурором, без продления сроков в рамках срока дознания по статье, в результате легко посчитать общие сроки расследования по делу, сделать вывод о разумности и, соответственно, об оперативности и эффективности расследования. Следствию нет необходимости просить бесконечные отсрочки, выносить заведомо неправомерные решения о техническом приостановлении расследования для их последующей отмены с установлением допсроков самим себе, на низовом уровне, с тем чтобы такие заволокиченные дела не попались на глаза ведомственному руководству. У следствия также только одна простимулированная система оценки — установить как можно больше виновных и передать как можно больше дел прокурору для утверждения обвинения и предания суду также с информированием полиции о необходимости принятия профмер. Потерпевший в этих условиях не недруг органов правопорядка, а самый активный участник процесса и основной источник установления той самой объективной истины по делу.

Этот процесс, конечно, не идеален, но мы можем заимствовать лучшее, в том числе и из нашей истории. Я сказал о необходимости поэтапности реформ уголовного процесса и учёта отечественного опыта. Полагаю, что подобную схему уголовного судопроизводства можно для начала апробировать, предварительно грамотно разработав соответствующую законодательную базу, на отдельной категории уголовных дел, с одной стороны, не имеющей потерпевшей стороны и не представляющей сложности в плане технологии судебного рас-

следования и рассмотрения, с другой — достаточно многочисленной и имеющей высокий уровень коррупциогенности, злоупотреблений и фальсификаций, а потому требующей усиления прокурорского надзора на стадии возбуждения дела и именно судебного следствия, — я имею в виду дела о наркопреступлениях. При этом формирование отдельного порядка рассмотрения дел о преступлениях данной категории — объективно адекватный государственный шаг с учётом роста наркотизации населения России.

Апробация подобной системы уголовного процесса на данных делах, её дальнейшее грамотное внедрение по иным составам Уголовного кодекса решит большинство из стоящих сегодня перед нами задач. Уголовный процесс должен стать истинно состязательным, непосредственным, с разумными сроками, а прокурор в нём — это реальный координатор правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью, должностное лицо, реально осуществляющее от имени государства уголовное преследование и отвечающее на основании этих полномочий за законность досудебного производства, и гособвинитель.

Одновременно именно наряду с прокурором необходимо воссоздать существовавший в дореволюционной России в соответствии с той самой судебной реформой институт судебных следователей. В этой сфере дознания оперативно-розыскная деятельность при полиции, наркополиции, ФМС, ФСБ и так далее и единое следствие не должны давать стимула к сокрытию преступлений и к "борьбе с делами", это и будет система достижения объективной истины в уголовном процессе без возложения на суд функций обвинения. И одновременно в таком процессе главным субъектом должен стать не обвиняемый, а потерпевший, попранные преступлением права которого обязано восстановить государство в лице своей правоохранительной системы.

Также представляется, что при неспособности государства обеспечить гражданам безопасность, защиту от криминала, а затем потерпевшим в рамках уголовного дела — возмещение вреда виновными лицами этот вред необходимо возмещать именно за счёт государства из фондов, формируемых за счёт взимаемых штрафов, реализации конфискованного имущества, залогов и прочих источников.

Спасибо за внимание.

Председательствующий. Спасибо, Игорь Геннадьевич.

Уважаемые коллеги, как мы и договаривались, сейчас предлагается закончить выступления по первому вопросу и сделать перерыв.

Затем мы заслушаем доклады по реформе местного самоуправления, а если будет всё-таки необходимость выступить по первому вопросу, я постараюсь дать такую возможность.

Спасибо.

(После перерыва)

Председательствующий. И снова здравствуйте, уважаемые коллеги! Мы продолжаем работу.

Сейчас у нас, я напомним, вторая принципиально значимая для нас тема обсуждения — это изучение опыта земской реформы, 150-летие которой мы в этом году отмечаем, и, конечно же, реформы местного самоуправления, которая продолжается, и наша задача — разобраться в том, что требует нашего внимания, что требует какого-либо уточнения, разъяснения.

Напоминаю, что регламент — 10 минут, прошу его соблюдать.

Первым прошу выступить председателя Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга, главу муниципального образования Финляндский округ Беликова Всеволода Фёдоровича.

Беликов В. С. Добрый день, глубокоуважаемый президиум, коллеги! Большая честь — участвовать в таком форуме. Приятно приезжать в Москву на мероприятия, но ещё более приятно, когда представители Государственной Думы или Совета Федерации проводят такие мероприятия у нас в субъектах: это всегда интересно, всегда полезно и для нас, и, наверное, для вас.

Сейчас, после принятия 136-го закона, наш пятнадцатилетний опыт создания, функционирования, реформирования и развития местного самоуправления в Санкт-Петербурге, городе федерального значения, наверное, может быть интересен не только новому городу федерального значения Севастополю, но и всем субъектам Российской Федерации. Я постараюсь очень коротко, в телеграфном режиме рассказать о том, чем занимается местное самоуправление в Санкт-Петербурге и чем вообще оно может быть интересно и полезно всем тем, кто будет реализовывать у себя в субъектах на разных уровнях концепцию 136-го закона.

Местное самоуправление в Москве развивалось по своей парадигме, у нас — по своей. С первых дней формирования местного самоуправления в Санкт-Петербурге... по большому счёту, реальным оно стало в 1998 году, когда органы местного самоуправления были наделены полномочиями по существенным хозяйственным вопросам. На сегодняшний день разговор о том, что оно недостаточно эффективно, наверное, несостоятелен, потому что прошедшие выборы пока-

зали, что в подавляющем большинстве команды из 107 муниципалитетов сохранили себя, своих лидеров. Мы прогнозируем, что 85 глав муниципальных образований и их команды сохранят себя, это очень важно, ротация будет не больше 10 процентов, и это не застой, это нормальное движение единой команды Санкт-Петербурга.

Итак, в цифрах и фактах. К примеру, дороги местного значения — в Санкт-Петербурге существует такой вопрос местного значения, именно вопрос местного значения: 1250 дорог местного значения ремонтируются, убираются, содержатся органами местного управления, мы направляем на это 985 миллионов рублей. Мы также чистим акватории, содержим парки, скверы, благоустраиваем территории в широком понимании этого слова, и 5250 детских спортивных площадок Санкт-Петербурга — это результат работы органов местного самоуправления за последние 15 лет. Кроме того, мы убираем территорию, обеспечиваем организацию сбора и вывоза мусора.

Мы особый город — у нас больше 25 тысяч индивидуальных домостроений, это обусловлено спецификой Санкт-Петербурга, на территории которого почти 50 посёлков (сформирован 21 муниципалитет посёлков) и 8 городов, все они называются, как и все 111 муниципалитетов, внутригородскими муниципальными образованиями города федерального значения Санкт-Петербурга. Большой объём вполне понятных и важных для каждого петербуржца хозяйственных функций с первых дней до сегодняшнего дня заставил органы местного самоуправления развиваться не в качестве политических органов, а всё-таки в качестве хозяйствующих субъектов, и депутаты муниципальных советов, особенно в посёлках, в городах, очень серьёзно занимаются именно этим вопросом, не в пример Москве, где пошли по другому пути. Есть объективные и субъективные причины формирования той модели, которая существует в Москве, где органы местного самоуправления наделены очень большими функциями контроля. Не буду говорить о юридической природе этого явления, но такая модель существует, и она себя показала вполне эффективно на примере Москвы.

Что касается изучения нашего опыта и опыта Москвы в рамках реализации 136-го закона, то, наверное, возможна какая-то эклектическая модель соединения различных подходов, можно творчески подходить к этому. Понятно, что во всех городских округах вводить такую двухуровневую систему сложно: мы знаем, что есть городские округа, где по 2 тысячи жителей, в то же время есть городские поселения, например Энгельс или Ангарск, в которых 200 тысяч жителей.

При таком многообразии условий функционирования местного самоуправления в Российской Федерации опыт различных субъектов, и в частности Санкт-Петербурга, наверное, будет интересен и полезен.

И нет никаких конфликтов интересов, которые якобы могут возникнуть при реализации 136-го закона, о чём я часто слышу на различных форумах в СМИ, у нас в Петербурге такого нет. Я говорю это не потому, что я представляю наше муниципальное сообщество, а потому, что есть такой факт — и это уже подтверждено цифрами и результатами выборов: мы позиционировали себя как члены единой команды, и все вместе мы победили. При этом, конечно, постоянно идёт активный непростой диалог с государственной властью Санкт-Петербурга, однако есть объективные показатели: на общем не очень благоприятном фоне развития бюджетного процесса наполняемость бюджетов Санкт-Петербурга увеличивается, например, совокупный бюджет муниципальных образований в 2014 году по сравнению с бюджетом в 2013 году в Санкт-Петербурге вырос на 22 процента. Проведён анализ работы, и мы прогнозируем, что рост консолидированных бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга в 2015 году составит 8 процентов, это неплохие показатели. Самое главное — мы сохраняем привычные формы, методы работы с населением в муниципальных образованиях Санкт-Петербурга и объём предоставляемых услуг различного рода в рамках существующих у нас 50 вопросов местного значения, это позволяет нам стабильно развиваться и делать какие-то вполне ясные долгосрочные прогнозы.

Я специально не говорил ничего о Севастополе — за Петербургом закрепили Симферополь, хотя нам, как морской столице, хотелось работать с Севастополем, тоже морской столицей, но понятно, что, как город-герой, Москва закрепила за собой город-герой Севастополь. Мы хорошо работаем с Симферополем, в частности, как исполнители государственных полномочий в области опеки и попечительства. Совет муниципальных образований провёл анализ, мы изучили работу Симферополя в части опеки и попечительства, и мы уже установили связь с многодетными семьями, оказываем им материальную помощь. В планах у нас в каждом районе Симферополя построить такую спортивную детскую площадку от Петербурга, как те замечательные площадки, которые строят вообще в Российской Федерации и в Санкт-Петербурге в частности, а также ещё оказание помощи 425 опекаемым — у нас в Петербурге почти 5 тысяч таких детей, а в Симферополе их чуть более 400. Ну а Севастополь, который сформировал территориальную модель из десяти внутригородских муниципальных

образований, пока не определился, как вы знаете, с пакетом правового регулирования статуса, как известно, это 79-я статья — имущественный комплекс, вопросы местного значения и доходы, но мы надеемся, что у нас будет возможность после проведённых успешно выборов поделиться нашим опытом и оказать помощь не только Симферополю, но и Севастополю, оказать им методическую, организационную, правовую и другую помощь.

Приглашаю всех к сотрудничеству. Наверное, в современных условиях найти любое должностное лицо, а уж тем более публичное, несложно, все координаты известны. Если будет интересен опыт работы нашего Совета муниципальных образований и наших конкретных муниципалитетов, мы с радостью им поделимся на тех форумах, которые мы проводим в рамках Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга, где говорим о взаимодействии с другими органами государственной власти и федерального уровня, и уровня субъекта. Мы с радостью пригласим всех, кто готов с нами сотрудничать.

Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Спасибо большое.

Ну, я думаю, что у нас есть возможность передать предложения руководству двух новых субъектов Федерации, которое здесь присутствует, к тому же я там буду на днях и тоже со своей стороны руководителям субъектов расскажу о той дискуссии, которая состоялась, в том числе и о вашем предложении по расширению сотрудничества.

А сейчас я прошу выступить Николая Семёновича Тимофеева, доктора юридических наук, профессора кафедры конституционного и муниципального права юрфака МГУ.

Пожалуйста, Николай Семёнович.

Тимофеев Н. С. Уважаемые коллеги, очень приятно выступать в таком прекрасном зале и по такому поводу, когда в аудитории сидят люди, от которых зависит фактически вот в этот переходный период будущее местного самоуправления, потому что существенно увеличена компетенция субъектов Федерации в регулировании этих вопросов, и увеличена, с одной стороны, сознательно, с другой стороны, несознательно. Почему я об этом говорю? Да потому, что всего-навсего каких-то 15–20 лет назад то, что сегодня допускается с точки зрения регулирования местного самоуправления Конституционным Судом Российской Федерации и целым рядом нормативных актов, считалось незаконным отступлением от общей модели и так далее. Это свидетельствует о трудной судьбе местного самоуправления.

131-й закон — а вы все его прекрасно знаете — самый непонят-

ный закон, по всей вероятности, в мире, он занял бы в Книге рекордов Гиннеса первое место и по содержанию, и по количеству изменений, которые в него вносились. Я вот сегодня Игорю Борисовичу говорил, что насчитал 50 федеральных законов, вносящих изменения, а он уточнил, что их 92. И вот последние два закона, которые прошли у нас в июле, уже после съезда и после принятия 136-го закона, как раз и говорят о том, что будущее местного самоуправления — я не боюсь этого слова, с уважением к этому отношусь — зависит от вашей работы. И поэтому мне хотелось бы, чтобы вы, выслушав очень краткое, тезисное выступление, связанное с земской реформой, стали друзьями местного самоуправления, потому что никто его в субъектах, по большому счёту, не признаёт, надо сказать откровенно, и никто не считается с местным самоуправлением, я имею все основания утверждать это.

Первое. Мы за базовый документ по Конституции, по нашей конституционной модели и так далее принимаем Европейскую хартию местного самоуправления как некий международный стандарт в области местного самоуправления (иногда даже для нас заниженный), так вот в этом стандарте есть слова о том, что местное самоуправление есть право и реальная способность. Поднимите руку те, кто видит реальную способность местного самоуправления решать все вопросы, которые необходимо решить! *(Оживление в зале.)*

Читаю дальше, цитирую европейскую хартию: местное самоуправление существует там, где местная власть принимает решения по значительному количеству дел. Давайте посмотрим на это значительное количество дел по вопросам местного значения в нашей стране по всем видам муниципальных образований: даже если взять города федерального значения Москву и Санкт-Петербург, то наивно считать, что здесь осуществляется местное самоуправление, — здесь осуществляется всего-навсего видимость местного самоуправления. Почему? Да потому, что, если вы возьмёте права граждан по местному самоуправлению в целом по России по всем законам, по 154-му, по 131-му и так далее, вы увидите, что фактически эти права граждан по целому ряду вопросов значительно уже, меньше, чем права граждан всей остальной России, в том числе и в сельских и городских поселениях (вы понимаете, это чисто теоретический подход, на местах может быть по-разному).

А почему мне хотелось бы провести параллель, сравнить реформу местного самоуправления, нашу сегодняшнюю модель, с теми реформами, которые были 150 лет назад? Вы знаете, 150 лет назад те четыре

реформы, в том числе и судебная, и местного самоуправления, которые были проведены, — это на самом деле великий скачок России, их так и называют великими реформами России. Но самое интересное — это все признают, — что наиболее важной была реформа не по освобождению крестьян, а реформа местного самоуправления. Проблемы, которые были связаны с реформой по освобождению крестьян, известны, а вот проблемы местного самоуправления подняли целый пласт народной инициативы, разночинной инициативы, инициативы разных классов, что действительно было главной ценностью той реформы. У нас сегодня есть муниципальное сообщество? Есть. Но чем оно служит сегодня, какие вопросы решает? Что в реформе 1864 года все видели и что все признавали? Все прогрессивные люди видели не что иное, как конституционное развитие России, путь к конституционной монархии, а это было базовое низовое звено. У нас сегодня государство признаёт местное самоуправление базовым низовым звеном? Признаёт, и Конституцией оно признаётся, там сказано про основы конституционного строя, про народовластие и так далее. А происходит что? Происходит, на мой взгляд, разделение народовластия по уровням, по ответственности, по вопросам различного значения. Для меня народовластие всегда было единым: если оно не будет единым, то не будет у нас ни нормальной государственной власти, ни местного самоуправления, ничего. Поэтому реформы сегодняшнего местного самоуправления для нас должны представлять единый процесс. Один товарищ в первой половине дня сегодня выступал и очень хорошо сказал о том, что он понимает Россию как единое образование во все периоды развития. Так вот я дополняю то, что он сказал, и говорю о России, о местном самоуправлении в России как о едином процессе поиска нормального общежития и организации всего нашего общества. Почему? Да потому, что местное самоуправление — это же не просто какие-то права, это образ жизни, образ мысли, образ воспитания, оно выходит за рамки права, оно приобретает абсолютно другую значимость, и, если мы это не осознаем, мы не воспитаем новых порядочных политиков, не воспитаем государственных деятелей, не воспитаем новых президентов и так далее.

Я никогда не забуду, как, выступая 11 лет назад в Колонном зале (по-старому называю) в Москве на съезде Конгресса муниципальных образований, посвящённом его пятилетию, президент Владимир Владимирович Путин произнёс три слова — "шпицрутены", "русские вилы" и "цугундер" (немецкое влияние на развитие местного самоуправления) — и объяснил: "шпицрутены" — хлестать чиновников,

как он объяснил, за то, что они затягивают решение вопросов, "цугундер" — это наказание тех муниципалов, которые не справляются с работой, а "русские вилы" — это не что иное, как желание ликвидировать всё, что есть. За 11 лет, прошедших с того времени, ничего не изменилось. Более того, те вопросы и проблемы, которые обсуждались, — было четыре крупнейших, четыре очень серьёзных мероприятия по теме местного самоуправления в конце 2013 года и в начале этого года — заставляют нас задуматься о том, что всё-таки мы хотим получить от местного самоуправления. Я не буду говорить обо всех моментах, их очень много, мне хотелось бы обратить внимание на один: двойственность местного самоуправления как элемента местного государственного управления и как элемента политической сущности народовластия. Для нас с вами местное самоуправление — форма народовластия, именно народовластия, по Европейской хартии местного самоуправления это не что иное, как правовая обязанность муниципальных органов в первую очередь. На самом деле такая европейская система и мировая в целом существует. И вот в этом плане посмотрим на 136-й закон: что он решает? Он решает в первую очередь чрезвычайно важную задачу — повышение эффективности использования ограниченных государственных финансов, всё. А это какая направленность? Муниципальная? Это общая направленность. Но задача какая? В первую очередь государственная. А что остаётся муниципалам, в чём их назначение должно проявляться? У некоторых вызывает опасение то, как будут решаться вопросы, связанные с делением городов, внутригородских муниципальных образований, городских округов. Где-то будет хорошо, где-то будет плохо, это естественно, всё зависит не от самой формы, а от эффективности деятельности и организованности людей на местах, при одной и той же форме могут быть разные результаты. Но вот чтостораживает на самом деле? Нестораживает как раз утилизация народовластия: оно исчезло, его нет, понимаете? Товарищ из Санкт-Петербурга передо мной выступал, он говорил о выполнении государственных функций, но ведь остались только мелкие вопросы, они мельче, чем после революции 17-го года, даже связанных с финансами и так далее функций меньше, сфера управления финансовыми потоками Москвы и Санкт-Петербурга, если исключить вопросы, связанные с сохранением единства городского хозяйства, должна быть в десятки раз больше!

Однако как ни странно, и система Москвы, и система Санкт-Петербурга в равной степени могут служить определённым полезным опытом для всей страны. Почему? Да ничего не стоит вернуть

ту власть, которая была в середине 90-х годов, о которых говорили, тем же самым муниципальным собраниям за счёт городских административных органов, которые поделили по округам и так далее, это одна из форм.

Следующая форма. Вот мы все говорим о народовластии, реально реализуемом населением, и так далее. Это прописано, но это не реализуется, недаром же мы своим студентам и всем остальным говорим, научные монографии пишем о том, что эти институты спящие. Кто их разбудит — референдумы ли, различного рода публичные обсуждения ли? Хотя опыт полезный есть. Почему спящие? А вот здесь я скажу откровенно, согласитесь вы со мной или нет, не знаю: по моим наблюдениям, эти институты спящие по одной причине — государство боится местного самоуправления, оно хочет его использовать, но не доверяет ему. Законно не доверяет? Незаконно не доверяет! Говорить об уровне коррупции смешно, она в целом в стране значительно выше в материальном выражении, чем те злоупотребления, которые были в этой сфере, а коррупция была и будет, в большей или в меньшей степени, но это извечно — вот товарищи выступали, говорили, что иначе ни судебной системы, ни прокурорской и так далее не было бы, это общая беда.

Кто сможет остановить все эти процессы? Что, у нас демократия короткой руки, о которой в своё время говорил Солженицын, должна что-то делать? Конечно, вот те контрольные полномочия, которые сегодня даны и которые осуществляются, — делается попытка! — должны развиваться, только когда объединятся органы местного самоуправления, сами территориальные сообщества — вот тогда будет создан механизм. Почему мы должны ждать решения бюрократической части органов местного самоуправления при реализации такой идеи, как ГОСы? Почему они не могут образовываться явочным порядком? Почему они должны финансироваться — так ставится вопрос — нашими государственными органами? Почему они не должны носить чисто общественный характер? Вот такие вопросы возникают. С чем это связано? Муниципальные образования, незначительные по количеству населения, в очередной раз в июне попали под странную формулировку: менее трёхсот или совсем нет избирателей. Трудно представить территорию, где нет избирателей, трудно понять логику законодателя — это что, там дети одни или люди, лишённые избирательных прав по состоянию здоровья?

Что меня настораживает? То, что наше муниципальное сообщество сегодня попало в зависимость от проводимой государственной

политики, хотя она и проводится с благими целями сохранения, развития местного самоуправления и так далее. Я приведу только один пример. В течение многих лет, больше десяти лет, у нас обсуждается вопрос о месте уплаты НДФЛ. Вы знаете о попытке муниципалов решить проблему, связанную с уплатой налога на доходы физических лиц по месту регистрации каждого гражданина, а не по месту его работы, так как это связано с решением вопросов органов местного самоуправления, с их финансовой базой. Так вот, после многолетней практики — а все муниципальные образования, с юга до севера, с востока до запада, все единодушно поддерживают эту идею — в этом году при подготовке закона от неё отказались — и по какой причине? Формулировка, на мой взгляд, иезуитская: будто бы (так объясняют и учёные, и средства массовой информации) это чрезвычайно усложнит деятельность банковской системы, так как надо будет учитывать то-то, то-то и то-то. Президент Союза российских городов мэр Ростова-на-Дону Михаил Анатольевич Чернышёв, опытейший человек, который всю жизнь этому посвятил, говорит, что в такой ситуации будет легче получить дотации, субвенции и так далее от вышестоящих уровней. Представляете, переходим опять-таки не к самостоятельности, а к зависимости!

Поэтому одна просьба и одно вот такое пожелание: при решении самых разнообразных вопросов, связанных с территориальной организацией, вопросов, связанных с межмуниципальным сотрудничеством (а они будут возникать), при принятии соответствующих законов учитывать наряду с государственным интересом и интересы муниципалитетов, чтобы государственный интерес не мешал росту инициативы снизу, иначе ничего хорошего из этого не выйдет.

Можно много об этом говорить, но хотел бы закончить словами Витте, это очень уважаемый мною российский государственный деятель, который чрезвычайно много сделал для России. И вот царский слуга, честнейший, служащий режиму человек говорит (об этом же и я говорил фактически), что не доверяет местному самоуправлению и так далее, что невозможно совместное существование самодержавия и местного самоуправления, но что, если не будет местного самоуправления, Россия погибнет.

И ещё один момент, связанный с этим. Чуть больше двадцати лет назад, даже уже более двадцати пяти лет наверное, когда во французском парламенте решался вопрос о децентрализации государственно-го управления во Франции, парламент не принимал четыре раза этот закон о децентрализации — четыре раза! — до тех пор, пока сам пре-

зидент Миттеран не пришёл и не сказал: "Господа, централизм сделал Францию великой, теперь мы должны перейти к децентрализму, для того чтобы это величие сохранить". Так вот, все современные реформы в любой стране, в Германии ли, в Англии, во Франции, имеют один и тот же алгоритм, тот же самый, что и у нас, и мы здесь ничего не копируем, у каждого есть свой национальный, как говорится, оттенок, но главное заключается в одном: достойная жизнь людей, во-первых, и, во-вторых, эффективное осуществление и государственной власти, и местного самоуправления. Мы сегодня и не заметили, что наконец-то повернули историю чуть-чуть вспять, и вы можете видеть, что через наши законы проходит принцип двойного подчинения, принцип "советы — работающие корпорации", который, кстати, не Ленин придумал, а ещё в 1862 году Чичерин Борис Николаевич выдвинул идею о публичных организованных образованиях. Более того, то, что это реставрируют, говорит о том, что ценности, которые объединяют местное самоуправление на любом этапе развития — императорском, советском или современном, — одни и те же, пути достижения цели могут быть разные, истину здесь искать можно по-разному, и пути к ней будут разными у каждого, главное — не надо унифицировать, любая унификация — это гибель сегодня, особенно на уровне местного самоуправления. Поэтому мне хотелось бы закончить своё выступление такими словами: да живёт местное самоуправление и процветает Россия за счёт местного самоуправления! (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Спасибо большое.

Ну, вот видите, как хорошо у нас разворачивается дискуссия, идёт полемика и передача паса следующему выступающему.

Сейчас я попрошу выступить Игоря Викторовича Бабичева, руководителя аппарата профильного Комитета Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.

Бабичев И. В. Добрый день, уважаемые коллеги! Профессор Тимофеев, мною уважаемый, начал методологический разговор о местном самоуправлении. Наша сегодняшняя встреча проходит под историческим знаменем — 150 лет земской реформы, о чём весь год говорят, и на самом деле на этот год, юбилейный для земства, пришёлся и очередной этап муниципального строительства в нашей стране. Но для того чтобы понять, где мы вообще находимся в системе местного самоуправления, в этой системе координат, и, собственно, каково правовое и сущностное содержание сегодняшнего этапа муниципального строительства (тем более что вам, руководителям правовых служб законодательных органов субъектов Федерации, в значитель-

ной степени эту реформу оформлять в правовом плане), надо, с моей точки зрения, всё-таки оглянуться назад и посмотреть (ну, штрих-пунктиром, так сказать, я обозначу это с учётом малого количества времени) тот путь, который мы прошли.

Современное местное самоуправление никакого отношения к земской реформе и к земскому строительству той поры не имеет, эта традиция была прервана и забыта в советское время. Сегодняшнее местное самоуправление имеет два корня: первое — это советская власть и система Советов народных депутатов, которая сложилась к концу 80-х годов у нас, и второе — это Европейская хартия местного самоуправления, её ценности и институты. Вот два таких, казалось бы, малосоединимых явления, малосоединимых института соединились, прошли определённый путь за 20 лет и привели нас к тому, что у нас сегодня есть.

Местное самоуправление в нашей стране в современном варианте появилось в марте 1990 года, когда по всей стране прошли местные выборы, выборы в Советы народных депутатов тогдашней поры. А в апреле 1990 года был принят первый закон, тогда ещё Закон СССР "Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР", который на самом деле не работал, но тем не менее как политическая правовая декларация имел большое значение.

Покажите, пожалуйста, слайды¹.

Мы насчитали восемь этапов до сегодняшнего дня. Эти этапы характеризовались определённым набором субъектов местного самоуправления, определёнными сущностно-содержательными отношениями между ними, взаимоотношениями с государством и теми переходными периодами, когда субъекты местного самоуправления предыдущего периода, так сказать, сосуществовали с субъектами местного самоуправления последующего периода и всё это было перемешано. Мы прошли восемь таких периодов за 20 лет, мы все модели местного самоуправления, по сути дела, попробовали. Мы начали с советской системы, потом её чуть-чуть закон 1991 года отрихтовал — там предполагалась выборность глав местных администраций, предполагалась система достаточно сильных Советов народных депутатов с председателем во главе. Субъекты местного самоуправления — советы администраций — были мощными субъектами местного хозяйствования, они выполняли в то время огромное число хозяйственных функций. Закон

¹ Выступление сопровождалось демонстрацией слайдов, здесь и далее иллюстративный материал не публикуется.

1991 года был очень детальный, там подробно расписывались полномочия ветвей муниципальной власти — исполнительной, представительной — по типам муниципалитетов: город, село, муниципальные, административные районы и так далее, всё это было очень подробно описано. Этот закон действовал до 1993 года, с изъятиями — до 1996 года. По закону 1991 года предполагалась выборность глав местных администраций, но, к сожалению, это не удалось реализовать, они все назначались.

В 1993 году, когда произошли известные события, связанные с Белым домом, все Советы указом президента Ельцина в октябре 1993 года были распущены, начиная с Верховного Совета и заканчивая самыми последними местными Советами, все были распущены. Началась так называемая президентская реформа местного самоуправления (в кавычках, разумеется), когда назначенные главы местной исполнительной власти остались на протяжении двух-трёх лет без представительной власти, без представительного контроля, были предоставлены, по сути, сами себе. Это был очень сложный и неоднозначный период в развитии — ну, местным самоуправлением это трудно назвать — местной власти в нашей стране, но он завершился в 1995 году, когда был принят Федеральный закон № 154-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". Закон достаточно широкий, он предоставлял очень большие права субъектам Российской Федерации по регулированию местного самоуправления, это был рамочный закон. Закон соответствовал Конституции, которая была в декабре 1993 года принята и которая полномочия по установлению общих принципов организации местного самоуправления разделяла между Федерацией и субъектами.

На протяжении 1995–2003 годов мы наблюдали (с учётом переходного периода) результаты действия этого 95-го закона, действий субъектов Российской Федерации по его реализации на своих территориях, мы получили много чего, но только не получили местного самоуправления, по большому счёту. А ещё мы получили в этот период, особенно в республиках, удивительное явление так называемого правового сепаратизма в отношении местного самоуправления, когда законы ряда субъектов Российской Федерации, которые регулировали и институализировали местное самоуправление, расходились не только с федеральным законом, но порой и с Конституцией Российской Федерации. Хотя в этот период, в 1998 году, была нами ратифицирована, причём в полном объёме, без изъятий, Европейская хартия местного самоуправления, которая вступила в силу

в сентябре 1998 года в полном объёме как акт внутреннего права, как нормативный акт прямого действия, тем не менее такие явления имели место, тем более что не были разграничены полномочия, были слишком крупными муниципалитеты. Всё это потребовало принятия в 2003 году 131-го закона, который у нас действовал с учётом переходного периода десять лет, была очень жёсткая регламентация местного самоуправления: отказались от рамочной регламентации, отказались от больших полномочий субъектов, которые были в предыдущий период, и пришли к очень жёсткой регламентации на федеральном уровне, чтобы отойти от явлений правового сепаратизма и подучить, скажем так, субъекты местного самоуправления, субъекты Российской Федерации выстраивать местное самоуправление на своих территориях.

В 2014 году решились на эксперимент — наступил восьмой этап развития местного самоуправления. Какой эксперимент? Очень важный эксперимент: 27 мая 2014 года приняли 136-й закон, вдогонку, 23 июня 2014 года, ещё был принят и 165-й закон, там немножечко отрихтовали кое-что в 136-м законе и дали очень большие права субъектам Российской Федерации по регулированию местного самоуправления на своей территории, но в рамках — это я подчёркиваю — 131-го закона.

Я хочу показать, что вам предстоит регулировать на своих территориях. Почему всё-таки новый этап муниципального строительства и почему муниципальная реформа? Здесь вспоминали уже, что было принято 92 федеральных закона в дополнение 131-го закона 2003 года — там более 300 норм, тем не менее поправки не изменили концепцию 131-го закона, не изменили набор субъектов местного самоуправления, не изменили существенно отношения их с государством и взаимоотношения между собой не изменили. А вот 136-й закон изменил, и прежде всего он существенно изменил отношения субъектов местного самоуправления с государством, с государством в лице органов государственной власти субъектов Российской Федерации, он фундаментально их изменил.

Однако тем не менее он не изменил букву и дух 131-го закона. Как говорил председатель профильного комитета Государственной Думы Виктор Борисович Кидяев 20 мая, выступая с докладом о проекте закона № 136 во втором и в третьем чтениях, основное — это то, что мы даём данным законом бóльшие права субъектам Российской Федерации, но и бóльшую ответственность по регулированию местного самоуправления, полагая, что с 2003 года субъекты Федерации

прошли в своём правовом, конституционном становлении значительный путь, и их руководители теперь уже со всей ответственностью и умением будут строить систему местного самоуправления на своих территориях. Регулирование по многим аспектам должно быть исключительно в соответствии с духом и буквой 131-го закона, это рамочное регулирование по значительному числу направлений, хотя субъект Федерации достаточно свободен, то есть он как хочет, так и регулирует на самом деле.

Вот важнейшие законы, которые могут принимать субъекты. Прежде всего закон субъекта, устанавливающий порядок формирования полномочий, срок полномочий, подотчётность, подконтрольность органов местного самоуправления и иные вопросы деятельности этих органов. Это закон необязательный: вы можете принимать его, можете не принимать, можете регулировать уставами муниципальных образований. Фраза в законе про регулирование в соответствии с уставами муниципальных образований и законами субъектов Российской Федерации означает, что регулирование законом субъекта необязательно.

Далее — законы субъектов, предусматривающие перераспределение полномочий, это очень важный аспект: при распределении полномочий между органами местного самоуправления и органом государственной власти субъекта Федерации дана возможность — такого не было никогда, у нас нет прецедента! — перераспределять полномочия между уровнем госвласти и уровнем местного самоуправления и наоборот.

Затем — законы субъектов, предусматривающие закрепление за сельскими поселениями других вопросов. 136-й закон количество вопросов сельских поселений уменьшил с 44 до 13, у городских поселений осталось 44 вопроса, как и было, но субъект может количество вопросов местного значения увеличивать — уменьшать не может, а увеличивать у сельских поселений может.

И наконец, появилось два новых типа муниципальных образований — это городские округа с внутригородским делением, внутригородские районы, и весь комплекс вопросов, который связан с их институализацией и регулированием отношений между ними, закреплён за субъектом Российской Федерации.

Обязательно в субъектах надо будет в течение шести месяцев — срок шесть месяцев истекает 27 ноября — принять закон по формированию, избранию представительных органов муниципальных районов и закон, который устанавливал бы определённый порядок формиро-

вания — или избрания, или назначения, то есть избрания всенародно или из состава представительного органа, — глав муниципальных образований на территории субъекта Федерации. Таким образом, два закона: о формировании, об избрании представительного органа муниципального района и об избрании всенародно или из состава представительного органа глав муниципальных образований — вот эти два закона (или один общий закон) нужно принять обязательно, всё остальное — факультативно.

Основные правовые новеллы этого нового закона можно сгруппировать по следующим направлениям: особенности изменения территориальных основ местного самоуправления, изменение принципов формирования органов местного самоуправления и изменение компетенции муниципальных районов, сельских поселений, расширение полномочий субъектов по перераспределению полномочий между ними и муниципалитетами.

Что касается территориальных основ. Основная суть новеллы — это распространение двухуровневости, которая была в отношении поселений и районов, теперь уже и на большие города. По решению субъекта Российской Федерации крупные городские округа могут иметь двухуровневую модель местного самоуправления на своей территории, то есть внутри городского округа могут быть внутригородские районы.

Что касается учёта мнения населения при преобразовании муниципальных образований. 131-й закон в редакции 136-го говорит о следующих трёх случаях голосования по вопросу о преобразовании: по процедуре так называемого местного референдума, хотя по сути он таковым не является; по процедуре голосования по вопросу о преобразовании — это когда поселение делится пополам, городское поселение преобразуется в сельское и обратно и когда городское поселение преобразуется в городской округ и обратно. Вот вид преобразования, когда городское поселение преобразуется в сельское и обратно, — новый, он введён 136-м законом, раньше это не считалось преобразованием. То есть только тогда, когда действительно происходят очень существенные изменения территориального устройства или статуса муниципалитета, тогда народ участвует в голосовании по вопросу о преобразовании, в остальных случаях, как правило, это происходит через решение представительного органа, и эти случаи тоже описаны в 131-м законе, они и ранее были там описаны.

Какая ещё здесь новелла? Что касается учёта мнений вот по этим новым видам муниципального образования — городской округ с вну-

тригородским делением и внутригородские районы, когда они преобразуются, то для принятия решения о преобразовании городского округа в городской округ с внутригородским делением форму учёта мнения населения федеральный закон не определил, это субъект Федерации должен своим законом определить или оставить это для муниципалитета, но необходимо учесть, что есть только четыре формы, по которым учёт мнения может производиться: это голосование по вопросу о преобразовании, учёт мнения при решении представительного органа муниципалитета, публичные слушания и опрос. Вот эти четыре формы.

В значительном числе случаев преобразование муниципально-го образования является основанием для досрочного прекращения полномочий представительного органа, главы муниципального образования, главы местной администрации. Этот вид изменения типа муниципалитета очень важен, поскольку он приводит к изменениям во власти тоже.

До принятия 136-го закона было пять случаев преобразования, когда власти лишались полномочий, теперь добавилось ещё четыре, все они касаются городского округа с внутригородским делением и внутригородских районов.

Законодатель сохранил все модели организации местной власти, которые были определены в 131-м законе, но теперь субъекты могут в значительной степени своими законами определять модели для различных видов муниципальных образований на их территории, как для класса муниципальных образований, допустим для всех сельских поселений, так и для отдельных, здесь федеральный законодатель не ограничивает, это остаётся на усмотрение субъектов.

Что касается представительства. Сейчас дана возможность 131-м законом — раньше этого не было — либо иметь равное представительство, когда формируется представительный орган муниципально-го района, это же касается и городских округов с внутригородским делением, то есть равное представительство от сельских поселений и от городских поселений в представительном органе, либо пропорционально численности населения. Это новелла.

Что касается способа установления вопросов местного значения. Способ изменения количества вопросов местного значения только через соответствующие изменения 131-го закона тоже изменён, раньше это было возможно только путём внесения соответствующих изменений в 131-й закон. Здесь надо различать полномочия по вопросам местного значения и вопросы местного значения. Вот три случая,

когда субъекты своими законами могут количество вопросов местного значения увеличивать для сельских поселений, соответственно уменьшать их для муниципальных районов, увеличивать их количество для внутригородских районов, соответственно уменьшать для городского округа с внутригородским делением и дополнительные вопросы местного значения давать городскому округу с внутригородским делением. Три новых случая.

Относительно перераспределения полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти. Конституция и в соответствии с ней федеральный законодатель, федеральный закон разграничил (и постоянно этот процесс идёт) полномочия между тремя уровнями публичной власти: между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления, да ещё внутри органов местного самоуправления по двум уровням. Сейчас субъектам Российской Федерации своими законами (законами, подчёркиваю) предоставлено право перераспределять разграниченные федеральными законами полномочия. Как это происходит и каков статус этих перераспределённых полномочий? Если полномочие передаётся от субъекта Федерации местным властям, органам местного самоуправления, Конституция и федеральное законодательство дают только один способ такого перераспределения — делегирование полномочий, причём по статусу эти полномочия остаются делегированными государственными полномочиями со всеми вытекающими отсюда последствиями, в том числе обязательно предоставление соответствующих финансовых ресурсов под эти переданные полномочия. Передачу в обратную сторону, когда субъект Российской Федерации в соответствии со своим законом полномочия муниципалитетов, органов местного самоуправления забирает на свой уровень, ни Конституция, ни законодательство не предусматривают, да и в практике до этого не было такого. Здесь, конечно, есть правовой вопрос, но пока нет судебного толкования, мы считаем, что федеральный законодатель это разрешил, что это законно.

Каков статус этих полномочий? Федеральный законодатель определил, что передаются они временно, на срок не менее срока полномочий представительного органа, то есть это временная передача. Статус этих полномочий не меняется: это полномочия по вопросам местного значения, временно взятые субъектом Российской Федерации на свой уровень, которые потом, если он захочет, он может вернуть обратно. Значит, для того, чтобы они стали полномочиями

субъекта постоянными, нужно провести разграничение полномочий между уровнями публичной власти, а это другой процесс, который регулируется федеральными законами.

Существует также механизм разграничения полномочий между районами и сельскими поселениями путём заключения соглашений между ними, и 165-й закон, который был принят после 136-го, механизм этих соглашений уточнил: субъекты не могут эти полномочия между районами и поселениями перераспределять, это внутренняя компетенция последних — вопросы местного значения могут, а полномочия не могут. Очень важный момент — имущество, которое движется вслед за переданными вопросами местного значения и полномочиями, и 122-й закон, в котором эта процедура прописана, по аналогии также необходимо применять.

Федеральным законодателям следует внести некоторые изменения в отраслевые федеральные законы (их больше 200), которые регулируют полномочия по вопросам местного значения, более подробно их описывают. Туда надо внести поправки, надо посмотреть, насколько они теперь соответствуют действующему законодательству, и внести изменения в отношении того, что федеральный законодатель своими законами, а региональный законодатель своими законами могут перераспределять эти полномочия. И соответствующие изменения в бюджетное и налоговое законодательство, которые корреспондировались бы с изменениями, внесёнными в 131-й закон, тоже должны быть внесены. Нужно сказать, что сейчас движение в этом направлении есть, Бюджетный кодекс уже презентован, насколько я слышал, и думаю, что этот вопрос будет быстро решаться.

Я хочу обратить ваше внимание на адрес сайта нашего комитета, где мы стараемся в регулярном режиме давать разъяснения, в том числе по вашим письмам, публикуем их для всеобщего обозрения. И хочу обратить внимание на тот журнал "Местное право", который здесь раздавался, этот журнал тоже под эгидой нашего комитета издаётся, и мы там тоже стараемся практику и эти проблемы освещать.

Спасибо за внимание. Извините за быстрый темп и объёмность материала. *(Аплодисменты.)*

Председательствующий. Спасибо.

С учётом этого обстоятельного доклада с презентацией хочу сказать, что это наглядный пример того, что Регламент Государственной Думы и Аппарат Государственной Думы и её комитетов гораздо более жёстки по отношению к депутатам, чем депутаты по отношению к Аппарату Государственной Думы и её комитетов, потому что я дал

возможность доклад в полном объёме сделать, а у нас на пленарном заседании, знаете, как говорится, успел или не успел, регламент исчерпан — всё, микрофон отключают.

Сейчас прошу выступить Юрия Васильевича Соколова, председателя постоянной комиссии по государственному административно-территориальному устройству и местному самоуправлению Законодательного собрания Ленинградской области. О том, как это должно быть, мы услышали, теперь узнаем о том, как это понимается, что называется, на местах.

Прошу, Юрий Васильевич.

Соколов Ю. В. Уважаемые участники семинара, уважаемый Сергей Владимирович! Я по своей теме подготовил выступление, но, по всей вероятности, откажусь от него, прослушав выступления представителя университета и руководителя аппарата комитета Государственной Думы Игоря Викторовича.

Всем нам, особенно руководителям правовых служб, надо приложить усилия для того, чтобы то, о чём говорили в отношении реформы местного самоуправления, реализовать в жизни. Не просто так, по-видимому, говорят, и сегодня ещё раз подтвердили, что местное самоуправление — основа конституционного строя, а если мы говорим о Конституции Российской Федерации, то всегда подразумеваем стабильность этого закона: если не будет стабильной Конституции Российской Федерации, не будет стабильности и в государстве. То же самое и в сфере местного самоуправления. Тут сказали о восьми этапах реформы системы самоуправления, но при реализации очередного этапа на практике население, как главный участник местного самоуправления, не понимает иногда сути изменений, и люди задают вопросы: "А есть вообще власть у местного самоуправления или нет, авторитет у местного самоуправления когда-либо появится или нет? Или сегодня мы будем работать в одних условиях и по одним требованиям, а завтра будем работать уже совершенно в других условиях, по другим требованиям?" И людям порой трудно объяснить при переходе от одного этапа к другому, почему мы это делаем, и особенно трудно объяснить, когда меняется основа территориального местного самоуправления, но не меняется финансовая основа местного самоуправления, когда увеличивается количество вопросов местного значения, но не меняется доходная часть местного бюджета. И в случае, когда полномочия передали на уровень местного самоуправления, человек по тому или другому вопросу местного значения вправе спросить у депутатов выборных органов, как, например, решается его

вопрос по обеспечению жильём, почему очередь, а депутат вынужден отвечать: "У нас нет финансирования". И вот эта очередь с 2005 года не движется. И как же этот вопрос местного значения решать? И не только вопросы, связанные с жильём, но и вопросы, связанные с теплоэнергогазообеспечением, с благоустройством территории, с содержанием учреждений культуры. Почему закрываются учреждения культуры? Например, в Ленинградской области за этот период закрылось примерно 50 процентов учреждений культуры, а это вопрос местного значения. Так почему закрываются? Да потому, что нет источника финансирования, нет источника финансирования этого учреждения культуры!

Ну а что касается этапов реформирования системы местного самоуправления, если идти от земской реформы 1864 года, то, я полагаю, необоснованно забыли то, как работали начиная с 1917 года и заканчивая последним периодом, 1993 годом, когда действовали законы о Советах краевых, областных, районных, городских, — мы работали в этих рамках и была стабильность. Эти Советы многое сделали для развития местного самоуправления, эти Советы многое сделали для развития территорий. Я думаю, что мы необоснованно забываем вклад депутатского корпуса, населения в развитие экономики той или другой территории.

Сегодня говорили о том этапе, который связан с законом 1995 года, я в то время был депутатом Государственной Думы, и мне пришлось работать над этим законом вместе с Анатолием Яковлевичем Сливой: мы каждую фразу этого закона, каждую статью обдумывали, были дебаты, дискуссии, и наконец закон заработал. Я считаю, не надо было делать резкий поворот в другую сторону, почти в обратную сторону, не надо было принимать новый закон в 2003 году, можно было работать с тем законом, усовершенствовать его, внести изменения, тогда, наверное, не было бы такой ломки. Мы в 2003 году всё поломали, сломали исторические границы территорий, где вводится местное самоуправление. Конечно, мы создали себе проблемы и стали думать над вопросом, как быть дальше, какой принцип взять — формировать районный совет или избирать депутатов, главу муниципального образования должны избирать депутаты или население и так далее. То есть мы получили определённые проблемы, но опять не решили финансовые вопросы.

Если посмотреть бюджеты советов депутатов городских и сельских поселений в 2008 году, то можно увидеть, что они практически все дотационные, и уровень дотаций был весьма высокий. Сейчас ситуация

поменялась, например, консолидированный бюджет субъекта Федерации Ленинградской области вырос почти в два раза, выросли и бюджеты городских и сельских поселений, возросли и районные бюджеты почти в два раза. Немножко ситуация поменялась, и органы местного самоуправления почувствовали возможность решать вопросы местного значения — но опять очередные изменения, и опять критическая ситуация. Да, 131-й закон 2003 года несовершенно, но он всё же работал, хотя проблемы ещё оставались, но тот закон, который мы получили, 136-й закон... видно, что он в очень большой спешке готовился, и, когда вчитываешься в этот закон, возникают вопросы. Вот я не понимаю, почему это вдруг полномочия по решению вопроса местного значения сельского поселения по сбору бытового мусора передают району, почему вдруг содержание кладбищ отдают на уровень района, почему подготовку мест общего отдыха отдают на уровень района. А что сельские-то поселения будут делать? Трудно понять такие решения.

203-й закон допустил принципиальную ошибку в части градостроительной политики: передав полномочия по вопросам местного значения по разработке и утверждению генеральных планов поселения, градостроительных планов, по выдаче разрешений на строительство, по разрешению на ввод в эксплуатацию объектов, мы породили коррупцию, мы породили неуправляемость, анархию в строительстве! Ситуацию усугубило принятие Градостроительного кодекса, и всё это, включая 122-й закон 1998 года о регистрации недвижимости, практически позволило допустить неуправляемость в индивидуальном жилищном строительстве. И когда Законодательное собрание Ленинградской области выступает с инициативой и говорит: "Давайте изменим, давайте наведём порядок, чтобы Градостроительный кодекс действовал, давайте амнистию распространим только на те объекты, которые построены на участках до ввода в действие Земельного кодекса", нам отвечают: "Нет, позвольте, теперь до 1 марта 2015 года недалеко". Откройте Интернет — там люди учат друг друга, как обходить законы: вы берите покупайте участок, стройте дом, любой дом, идите в регистрационную палату и заполняйте декларацию — всё проходит! Мы же это видим, но ничего не делаем, инициативу субъектов Федерации не поддерживаем. Вот это трудно понять!

И когда, получив ответ, я разговариваю с исполнителем — Министерством строительства и ЖКХ, — я слышу просто детский лепет, мне говорят: "Подождём, 1 марта истекает срок действия закона". А где гарантия, что после 1 марта 2015 года не будет продления дальше? Уже один раз продлили, с 2010 года перенесли на 2015-й.

И другие вопросы возникают не только из-за несовершенства 131-го закона, но и когда принимаются законы в развитие этого закона. Вот я уже сказал, Градостроительный кодекс ввёл неразбериху в строительстве. Принимается Лесной кодекс, и глава муниципального образования, глава администрации должен решать вопрос местного значения по обеспечению топливом, по желанию гражданина выделить ему делянку для заготовки дров на зиму, — но он же не может это решить! Или вот надо дом строить — мы не даём жильё! — а деловой древесины нет, желает человек заготовить деловую древесину, а ему говорят: "Да, пожалуйста, но за 100 километров, а остальные леса сда ны в аренду". Как решать этот вопрос местного значения? Его тогда исключить надо! Решение вопроса обеспечения топливом остаётся за поселением, городским или сельским, а как решит глава муниципального образования этот вопрос, если нет муниципальных лесов? Хотя в 131-м законе прописано, что они должны быть. А где новый закон? Его нет.

И не только этот закон вызывает проблемы. Также к вопросам местного значения в определённой части относятся и вопросы, связанные с правопорядком. А где закон, который гарантировал бы их решение, где закон о милиции? Теперь уже не знаю, о муниципальной милиции какой-то закон появится или нет, тем не менее эту проблему тоже надо решать. Я, например, уверен, что вопросы, связанные с развитием культуры, вопросы местного значения, нельзя оставлять на первом уровне — это должно быть на втором уровне, так же как и вопросы развития физической культуры и спорта, потому что в одном маленьком поселении эти вопросы решить невозможно.

Но я ещё раз подчёркиваю, что в 2008 году в Государственной Думе были проведены парламентские слушания, и вывод сделали все один: местное самоуправление состоялось, несмотря на имеющиеся проблемы. Конечно, систему надо совершенствовать, и я уверен, что она будет совершенствоваться.

В связи с принятием 136-го закона есть опасность, что внесённые в 184-й закон изменения, которые дали право субъекту Федерации перераспределять полномочия своими законами... Я уверен, что Ленинградская область подготовит нормальный закон, но не уверен, что это произойдёт в других регионах, поэтому главный вопрос в том, сохранит ли этот закон местное самоуправление. Да, бюджет останется у местного самоуправления, формирование бюджета и исполнение бюджета, структура останется, а другие вопросы? Вот здесь есть опасность, хотелось бы, чтобы не натворили дел, не уничтожили

местное самоуправление. На этот вопрос хотелось бы обратить особое внимание.

У меня одна просьба, думаю, что моё мнение разделяют представители и других субъектов Федерации. Я возглавляю комиссию в областном заксобрании и прошу профильные комитеты Государственной Думы, Совета Федерации: приглашайте нас, когда разрабатывается новый законопроект, перед тем как он будет вынесен на первое чтение, пригласите нас, поговорите, может, что-то получите от нас, какие-то предложения мы выскажем. Потому что когда принятый законопроект в первом чтении поступает в законодательное собрание, как правило, не успеваем мы собраться на сессию, чтобы утвердить поправки к этому законопроекту, месячный срок проходит. Вот здесь надо как можно более контактно работать с законодательными собраниями.

Ну а что касается Законодательного собрания Ленинградской области, мы гордимся тем, что перенимают наш опыт в части формирования районных советов, мы гордимся тем, что Президент Российской Федерации подчеркнул важность института старост. Мы продолжаем работать и хотим распространить эту форму на административные центры, а делается это для того, чтобы активизировать население, чтобы общественники пришли, потому что охватить всё из одного административного центра (поэтому вводили институт старост) невозможно. Вот сейчас полторы тысячи старост с удостоверениями, это наши помощники, а когда примем решение по административным центрам, их количество удвоится, с их помощью мы будем решать все вопросы.

Спасибо за внимание. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Спасибо большое, Юрий Васильевич.

Сейчас я попрошу выступить Виктора Эвальдовича Гешеле, главу администрации муниципального образования "Кингисеппский муниципальный район", члена Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. И пока он сейчас готовится, хочу два момента прокомментировать.

Первое. Собственно говоря, у нас работает Совет по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы, это значит, что все законопроекты, которые касаются местного самоуправления, обсуждаются не только в периоды проведения пленарных заседаний, на которых проходит их рассмотрение в первом чтении, во втором чтении и в третьем, эта работа ведётся постоянно. Кроме того,

есть важная для нас партнёрская организация, которая называется ВСМС — Всероссийский совет по местному самоуправлению, также есть Совет законодателей, который работает на постоянной основе.

И второе. Учитывая высокую квалификацию присутствующих участников, открою "военную тайну": любой документ, любые поправки к нему, все заключения, все поступившие предложения появляются на сайте Государственной Думы не позднее чем через два часа с момента их поступления в Государственную Думу. А с учётом того, что законодательство о местном самоуправлении относится к вопросам совместного ведения, у нас есть процедуры, предусмотренные Регламентом и федеральным законодательством, которые требуют от нас обязательного тридцатидневного периода между любой итерацией рассмотрения. Соответственно, времени, для того чтобы не только ознакомиться с текстом любого предложения, любой инициативы, но и подготовить материалы, донести свою позицию до профильного комитета Государственной Думы и до руководства Государственной Думы, более чем достаточно, вне зависимости от расстояния от того или иного законодательного собрания до Москвы, столицы нашей Родины, было бы, что называется, желание.

Пожалуйста, Виктор Эвальдович.

Гешеле В. Э. Уважаемый президиум, уважаемые участники семинара! После выступления представителей старшего поколения, наших учителей, тот доклад, который я готовил и выверял, делать нет смысла абсолютно — всё уже было сказано, особенно Николаем Семёновичем Тимофеевым (я завидую его студентам). Поэтому я хотел бы сегодня изложить точку зрения практика, и я не о себе сейчас буду говорить, а о наших проблемах, связанных с реализацией 131-го закона в Ленинградской области с первого дня его вступления в силу. Подчёркиваю, что я никогда не был муниципальным служащим, чиновником, я работал в реальном секторе экономики, а потом возглавил новую администрацию города Кингисеппа. Десять лет назад мне дали 10 рублей, как в том фильме, — бюджет, который мы, депутаты, 22 депутата, не принимали, и выделили нам разбитый второй этаж здания администрации, всё приходилось делать с нуля. Проработав несколько лет, пройдя жернова 131-го закона, в борьбе с представительной властью, с главой города и района, в борьбе с главой администрации второго уровня, поскольку 131-й закон нам позволял дублировать полномочия, я чётко понял: этот закон не давал развиваться и двигаться вперёд. Поэтому, проработав больше двух лет, я для себя принял решение: буду я дальше работать или нет, но надо приложить

все усилия вместе с представительной властью своего района и города, Законодательным собранием Ленинградской области, чтобы всё-таки эти две должности — главы администрации города, городского поселения и главы администрации района — занимал один человек, ни в коем случае нельзя дублировать полномочия, и так же считали все мои коллеги в Ленинградской области, с которыми мы общались на площадке нашего правительства. Нас поддержали наши законодатели, нас поддержало правительство, и мы были инициаторами 315-го федерального закона, предлагали совместить эти две должности. Не дожидаясь выхода закона, мы в Кингисеппе разработали положение — это был эксперимент — о передаче полномочий городского поселения на районный уровень. Когда я уже возглавлял Кингисеппский район и прошёл все жернова 131-го закона, будучи главой администрации городского поселения, работая главой администрации Кингисеппского муниципального района, я понял, где я допускал ошибки, когда работал в городе, и как надо работать в районе. И тогда мы решили реализовать этот эксперимент и передать полномочия главы администрации городского поселения на районный уровень, и я начал исполнять полномочия по городскому поселению. Естественно, прокуратура нас остановила, суд принял решение вернуть всё обратно, мы вернули всё обратно, но буквально через несколько месяцев вышел 315-й закон, который позволял теперь это сделать. И я подчёркиваю: мы были одними из инициаторов этого закона.

Прошли годы, мы видим, что этот проект удачный, он реализован практически на всей территории Ленинградской области, сегодня главы администраций районов совмещают две должности, исполняя обязанности глав администраций городских поселений, и это работает.

Сегодня мы уже слышали об институте старост. Опять же, именно муниципалитеты Ленинградской области обратились к законодателям с предложением создать институт старост и найти финансовые инструменты, чтобы он начал работать. Это реальный, хороший проект, который, я думаю, будут изучать многие регионы, они будут изучать именно практику Ленинградской области. Нас сразу же поддержали наши законодатели, губернаторы, прежде всего Валерий Павлович Сердюков, и Александр Юрьевич Дрозденко всё это быстро внедрил в практику.

Очень много положительного на уровне местного самоуправления в Ленинградской области, мы пользуемся всеми этими инструментами. Мы вошли в третью фазу развития 131-го закона со всеми

подзаконными актами, законами, которые сегодня перечислялись уважаемыми докладчиками. Недавно был единый день выборов, и в Ленинградской области начали работать депутаты местного уровня третьего созыва. Вчера был избран глава города Кингисеппа, он стал совмещать эти обязанности с работой в должности главы Кингисеппского района, 22 депутата единогласно за это проголосовали.

Мы ставим сейчас новые задачи, которые надо решить в будущем, и основная задача — укрупнение мелких сельских поселений. Сегодня в 131-м законе чётко не прописано, каким образом это можно сделать и как законодательно к этому двигаться. Мы хотели бы обратиться к законодателям: это должно быть прописано, этого требуют наши сельчане. Вот один из примеров. В прошлом году мы решили к двум сильным, так сказать, поселениям, где почти по 3 тысячи человек проживает, присоединить два слабых, в которых численность не достигает 1 тысячи человек: сильные поселения имеют хороший и стабильный бюджет, слабые имеют финансирование только на заработную плату, ну и какие-то копейки на лампочки и на то, чтобы почистить дороги, больше ничего у них нет. Так что вы думаете? Сильные на первых же заседаниях своих советов депутатов приняли решение о присоединении слабых, но слабые упёрлись, подговорили население, своих депутатов, и сама администрация отказалась от присоединения! То есть вот таким демократическим путём это не сделать, и парадокс в том, что сильные готовы к объединению, а слабые не готовы и не будут объединяться! Проводя заседания советов депутатов, общаясь, чтобы узнать мнение, будем мы в будущем объединяться или нет, я узнаю, что слабые говорят "нет".

В каждом регионе по-разному, нужно изучить этот вопрос, но в принципе, если поселение менее 3 тысяч человек, то, возможно, оно не может считаться муниципальным образованием. Это как пример, я не говорю, что так должно быть, это очень тонкий вопрос, и его нужно изучать.

Ещё очень актуальный вопрос, важность которого сегодня все подчёркивали, — это возможность исполнения полномочий, которыми мы наделены: спрос с нас в три шкуры, а финансирование, конечно, недостаточное. Мы в первую очередь финансируем бюджетные учреждения, учреждения культуры, спорта, образования (полномочий в сфере здравоохранения у нас теперь нет, эти госполномочия в регионе), но у нас не остаётся денег на проектирование и строительство дорог, на проектирование и строительство газопроводов и другой инфраструктуры, которая сегодня требуется на селе, требуется

в наших городах. Кингисеппский район сегодня лидер экономики Ленинградской области: 200 миллиардов инвестиций за последние пять лет, создание пяти тысяч рабочих мест, средняя заработная плата в районе уже 40 тысяч рублей, покупательная способность населения растёт — только за три года у нас открыли свои филиалы 10 банков, люди ездят на дорогих машинах, берут ипотеку, но требования у людей всё больше и больше. У нас большой опыт именно в области социально-экономического партнёрства с нашими предприятиями, благо они у нас развивались, очень хорошее было взаимодействие. Мы за последние четыре года при бюджете 1 миллиард 700 миллионов (2 миллиарда уже сейчас) привлекаем 300 миллионов рублей по программе социально-экономического партнёрства, для того чтобы залатать дыры. Вы знаете, пять-шесть лет назад, когда в районе выключали свет, потому что сильный ветер, меня не пугало, что нет света, — я волновался только, чтобы в очередной раз в детском саду не вывалилось окно внутрь, в группу, из-за ветра. Всё гнилое, крыши текут — так было пять-шесть лет назад, теперь именно за счёт социально-экономического партнёрства мы залатали все свои дыры — починили крыши, поставили стеклопакеты, внедряем энергосберегающие технологии, делаем очень много, но нам не хватает денег, и это факт.

Поэтому мне кажется, мы должны приложить усилия, чтобы сбалансировать отношения между Российской Федерацией и регионом, между регионом и районными муниципалитетами. Нам нужен инструмент, чтобы сбалансировать, выравнять жизненный уровень людей в районе, потому что у нас сегодня из 11 поселений 9 дотационных и разница в доходной части бюджета, приходящейся на одного человека, от 5 тысяч рублей до 17 тысяч рублей — это очень большой разрыв внутри района, а мы обязаны сделать все виды услуг одинаково доступными, чтобы все наши граждане были равны в этой части, поэтому нам нужен этот инструмент: как сегодня регион выравнивает отношения между районами при помощи дотаций, субвенций, так и мы в районе должны выравнивать доходы наших сельских поселений, одинаковая доходная часть бюджета должна быть на одного человека, тогда у нас всё будет хорошо. А в общем-то, работа по реализации 131-го закона — что уж жаловаться! — нас закалила, воспитала из нас настоящих бойцов, мы теперь ничего не боимся, идём вперёд! *(Аплодисменты.)*

Председательствующий. Спасибо большое.

Владимир Николаевич хочет задать вопрос.

Плигин В. Н. Может быть, вы знаете эту статистику, Виктор Эвальдович, а может быть, нет: сколько малых предприятий зарегистрировано сейчас в районе?

Гешеле В. Э. У нас в районе 2 тысячи 280 малых предприятий.

Плигин В. Н. 2 тысячи 280. А какое население?

Гешеле В. Э. Население района — 80 тысяч человек, города Кингисеппа — 50 тысяч, города Ивангорода — 10 тысяч и в сельских поселениях — 9 тысяч 20 человек.

Председательствующий. Спасибо большое.

Сейчас прошу выступить Виктора Леонидовича Лютцера, кандидата юридических наук, доцента кафедры конституционного и муниципального права юрфака МГУ.

Плигин В. Н. Пока вы идёте, я хочу сказать по поводу "доклада, который не буду читать".

На первой ярославской конференции, куда были приглашены главы государств, главы правительств, Берлускони вышел с толстым докладом и сказал: "Вы знаете, мне тут написали огромный доклад, чушь какая-то, не буду я его читать". И дальше примерно в течение получаса объяснял, какие гады судьи. *(Оживление в зале, смех.)* А позже выяснилось, что в тот момент, когда он приехал в Россию, было принято решение о его возможном аресте. *(Смех в зале.)*

Председательствующий. Никаких аналогий! *(Смех в зале.)*

Плигин В. Н. Никаких аналогий, да.

Председательствующий. Прошу вас, Виктор Леонидович.

Лютцер В. Л. Добрый день! В первую очередь слова моей глубочайшей благодарности организаторам мероприятия. Действительно, конференция очень нужная и важная, и мы надеемся, что в итоге какие-то полезные и в практике местного самоуправления, и в муниципальном законодательстве вещи появятся. Вот на последнем я и остановлюсь.

Ещё радуется то, что как-то последовательно сложилось: сначала выступал мой учитель — Николай Семёнович Тимофеев, с которым мы уже более тридцати лет работаем, потом мой ученик — Бабичев Игорь Викторович, который у меня на лекциях сидел в своё время, лет двадцать с лишним назад, ну вот как-то так получилось.

По поводу того, о чём уже тут говорили. Очень широкий, глобальный, пожалуй, аспект муниципального строительства — это состояние законодательства. Когда смотрю "Консультант..." или получаю какую-то информацию из аппарата, жду поправок в 131-й закон и надеюсь, что будет что-то интересное, а не то, что называется "лучше бы я этого не видел".

Соответствие 131-го закона Конституции, допустим, закон в части, касающейся избирательного права, и Конституция. Некоторые вещи, конечно, необходимо объяснять, и, конечно же, будет правовая позиция квалифицированных коллег из Конституционного Суда, но вот у нас преподаватели юридического факультета, судья, арбитр, прокурор и самые взыскательные — студенты (есть ещё пытливые умы, которые не исковерканы всякими ЕГЭ, тестами, степенями!) спрашивают, что реформа приносит. Действительно, написано одно, написано другое — приходится объяснять. Иногда можно объяснить то, что в законе написано, но иногда это не только за пределами юридической техники, правовой конструкции, но вообще за пределами человеческого разума.

Ну, навскидку приведу один пример. Статья 39 обсуждаемого 131-го федерального закона, часть 2: избирательная комиссия муниципального образования является муниципальным органом, который не входит в структуру органов местного самоуправления. Ну что тут можно объяснить? И ещё некоторые другие положения из той же серии. Сейчас вот с руководителем аппарата комитета Госдумы, тоже доктором наук, пытались решить вопрос: как может выглядеть на практике применение нормы закона от 23 июня 2014 года № 165-ФЗ о внесении изменений? Цитирую: "В случае, если в поселении отсутствуют жители, обладающие избирательным правом..." и далее по тексту. Может, объясним совместными усилиями, как может быть поселение, в котором нет лиц, которые обладают избирательным правом? Игорь Викторович мне один вариант объяснения предложил, но я в присутствии женщин его не могу воспроизвести — будет грубовато. (*Оживление в зале, смех.*) Смотришь телевизор, в аппарате бываешь: лица все одухотворённые, лица вроде все нормальные, а вот что-то элементарного объяснения не получается.

Я полсотни таких позиций выписал, но все перечислять будет очень долго, я тогда в регламент не уложусь, боюсь ваш гнев навлечь.

Председательствующий. У вас пока есть резерв времени, минут десять, поэтому прошу.

Лютцер В. Л. Главное противоречие, которое все признают и о котором уже было сказано, — это принцип двойного подчинения. Статья 12 Конституции гласит: органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Это уже фикция, лукавство и так далее. Возвращаясь к теме студентов, отмечу, что, бог с ним, исправим законодательство, может, здравый смысл возобладает, но грустно, что молодых людей воспитываем

в атмосфере правового нигилизма, они привыкают к тому, что закон может не соответствовать Конституции, может толковаться и так и сяк.

Далее. О самостоятельности, что касается кадровых вопросов, как формирования органов местного самоуправления, выборов и назначения должностных лиц, так и прекращения их полномочий. Начали постепенно: была 36-я статья 131-го закона, потом написали, что формируется конкурсная комиссия с участием органов госвласти, но постепенно, постепенно... Ну, в самом-то законе ссылка была про участие органов госвласти в формировании органов местного самоуправления — отмечено было, что оно не допускается, за отдельными исключениями, предусмотренными законом, а в прошлом году — раз, оказалось, что Президент Российской Федерации руководителей районов и муниципальных округов может снимать своим указом с формулировкой "о недоверии". Вот ввели положение, а внести изменение в названную статью как-то вот руки не доходят.

Ещё один пример. В 131-м Федеральном законе "Об общих принципах организации местного самоуправления...", в статье 38, вроде бы сказано, что контрольно-счётный орган муниципального образования формируется, хотя в статье 34 он указан за пределами перечня обязательных органов, а вот уже по закону 2011 года "Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счётных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований" он должен формироваться в обязательном порядке. Поэтому с просьбой обращаюсь к субъектам права законодательной инициативы: независимо от того, на каком этапе это происходит — внесения ли законопроекта, рассмотрения ли, принятия и введения закона в действие, — если уж не хватает, что называется, ресурсов (вспомните об этой муниципальной комиссии, которая не входит в систему органов), научное и педагогическое сообщество всегда будет радо помочь, присылайте предложения, я думаю, коллеги со мной согласятся.

Благодарю за внимание. (*Аплодисменты.*)

Председательствующий. Спасибо.

Ну, как видите, законотворчество — это процесс бесконечный, совершенствование законодательства происходит постоянно.

Прошу, Владимир Николаевич.

Плигин В. Н. Сергей Владимирович уже сказал, что специфика работы Государственной Думы заключается в том, что Госдума является одним из самых открытых органов власти: все тексты размещаются на нашем сайте постоянно, их можно критиковать, их

можно исправлять, есть полное взаимодействие с юридическими факультетами. Мы для всех абсолютно доступны, особенно для завкафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ Сурена Адиековича Авакьяна. У нас есть рабочие группы, в рамках рабочих групп мы прорабатываем очень большие тексты, и, конечно, с большими текстами тяжело работать, но реально мы всегда открыты, готовы их обсуждать.

Сегодня здесь выступали представители ряда государственных органов, мне было крайне интересно их слушать в том плане, что у них в руках есть настоящий механизм для реагирования на все эти вещи, и он действенный, предметный, точный. Наверное, нам нужно наладить адресную рассылку ведущим специалистам научного сообщества текстов законопроектов, которые мы готовим. Давайте возьмём адреса их электронной почты, дадим задание нашему аппарату, это достаточно просто, и будем адресно рассылать.

Из зала. Не поможет!

Плигин В. Н. Не поможет? Ну, уж если в этой ситуации не поможет...

Из зала. Владимир Николаевич, я буду круглосуточно читать и студентов готовить.

Плигин В. Н. Я хочу честно сказать, что однажды, это было два года назад, я попросил профессора (ей скоро исполнится 90 лет) прочитать последнюю нашу правку по закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", она приходит через две недели и говорит: "Слушай, очень старалась, дочитала до половины, дальше не смогла". Тем не менее давайте взаимодействовать. *(Оживление в зале, смех.)*

Председательствующий. По этому поводу есть известная шутка: каждый специалист со временем должен определиться, писатель он всё-таки или читатель. *(Смех в зале.)*

Давайте вернёмся к теме нашего обсуждения и послушаем, что же по этому поводу думают в Юридическом институте Санкт-Петербурга. Я предоставляю слово Игорю Николаевичу Чёрному, кандидату юридических наук, доценту кафедры конституционного и административного права.

Чёрный И. Н. Уважаемый президиум, уважаемые участники конференции! Так получилось, что я завершаю выступления, и мой доклад касается самого низового звена — органа местного самоуправления в нашей российской глубинке, в Мурманской области. Несмотря на то что я вырос, живу и работаю в Санкт-Петербурге,

я с 2004 года являюсь депутатом совета депутатов очень маленького сельского поселения, я депутат второго созыва и сейчас там работаю, два дня назад оттуда приехал. Я думаю, что всем присутствующим интересно узнать, чем живёт маленький муниципалитет, какие у них проблемы и в чём они, как говорится, нуждаются.

Оговорюсь сразу, что в силу его малости, в силу его специфичности не всё, что отражается на этом уровне, может быть приемлемо для больших муниципалитетов, с их большими полномочиями, огромными бюджетами и так далее, но есть всё-таки общие вещи, которые, я думаю, будут интересны всем, и я вот во время выступлений услышал, что в принципе проблемы у нас одинаковые.

Ну, коротко. Вот Кольский район Мурманской области, где я являюсь депутатом сельского поселения Междуречье, — это 900 тысяч квадратных километров, но население там небольшое, например, в наше муниципальное образование входит четыре населённых пункта с общей численностью населения 2 тысячи 500 человек. Тут докладчики с иронией говорили об очень, так сказать, прогрессивном законе — № 136-ФЗ — про такие населённые пункты, где живут граждане, которые не имеют избирательных прав. Вот, в частности, тот населённый пункт, который я представляю, населённый пункт, который называется Килпъявр (Кольский район, Мурманская область), — там всего живёт около 300 человек, из них 200 военнослужащих, которые зарегистрированы в городе Североморске, естественно, они обладают активным избирательным правом, которое реализуют в городе Североморске. По данным ГАС "Выборы", в нашем посёлке нет избирателей, которые обладали бы избирательным правом. Причём многие жители на самом деле давно зарегистрированы в средней полосе России, но живут в этом посёлке с 50-х годов и никак не могут уехать. И вот сельскому поселению Междуречье, где я являюсь депутатом, приходится решать такие вопросы.

Чтобы было понятно, что дальше некуда, как говорится, приведу как пример один из наших посёлков, где нет ничего: нет учреждения культуры, нет бани, нет почты, нет отделения Сбербанка, нет пожарной части, нет медицинского пункта, тем не менее в нём живут 250–300 человек. Кроме того, вот ко всем этим проблемам добавились ещё такие: Министерство обороны Российской Федерации передало в муниципальную собственность 152 объекта военной инфраструктуры, которые находились в этом посёлке, и вот теперь никто не знает, что со всем этим делать и как решать все насущные проблемы, как решать вопросы местного значения.

Вот 156-й закон — первое впечатление, что он написан, как мы видим, всё-таки в расчёте на приход в органы местного самоуправления неких новых сил, наверное, все его нормы в действительности, на практике уже давно применяют в отдалённых маленьких поселениях, которые давно ждут этой реформы, хотя я сразу оговорился, что это, может быть, характерно только для них. В частности, мы уже давно решением совета депутатов провели разделение данного муниципалитета на два, потому что между населёнными пунктами достаточно большое расстояние и решать вопросы местного значения, когда между населёнными пунктами 100–120 километров, невозможно. То есть надо либо их разделять, образовывать новые муниципальные образования, либо их закрывать, ну, в общем, что-то надо делать. Там было 45 или 46 вопросов местного значения, а осталось 14, но я вас уверяю, что во все предыдущие годы там и 14 вопросов не решалось: полномочия были переданы, существовали на бумаге, но никто решением проблем не занимался, потому что не было ни сил, ни средств.

Чем интересно наше муниципальное образование? Вот я неоднократно слышал, что во многих муниципальных образованиях нет денег, — у нас денег предостаточно: мы четвёртый год не можем потратить наш местный бюджет, который составляет 30–32 миллиона. *(Оживление в зале.)* Да, вот такой уровень, так сказать, профессионализма команды местной администрации — не умеют ни участвовать в конкурсах, ни размещать муниципальный заказ, а когда подводят итоги бюджетного года, глава докладывает: "У нас 10 миллионов лишних денег". Вот такой у нас профицитный бюджет. *(Оживление в зале, смех)*

Из всего этого рождается ряд проблем, информация о которых, как мы полагаем, доведена до сведения Госдумы, органов власти, которые сейчас, очевидно, будут работать над совершенствованием федерального законодательства. Ещё была тут ремарка, задавали вопрос, есть ли местная власть или её нет, существует ли местное самоуправление. Хочу вам сообщить: вот именно на территории сельского поселения Междуречье и ещё сельского поселения Молочный, которое рядом с нами, местная власть есть, она действует. 10 лет через нашу местную власть пытается пробиться программа комплексного развития транспортного узла в области. И если говорить серьёзно, действительно разработчикам этого проекта, который сейчас осуществляется, пришлось волей-неволей решить все те вопросы, которые поставило местное население, — и с прохождением железной дороги, и с выделением земельных участков, и с преобразованием форм соб-

ственности. И я хочу сказать, — я вспоминаю 1998, 1999 и 2000 годы, я всё время живу на этой территории, — что прошла бы эта железная дорога прямо через всё и всех, а так всё-таки при наличии местной власти пришлось учитывать её позицию, интересы людей.

И теперь о проблемах, которые хотелось бы в ходе реформы органов муниципального образования и судебной власти решить. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию мы увидели наиболее существенные для нас моменты: первое — это повышение личной ответственности глав муниципальных образований, второе — это привлечение в такие, ну, не очень привлекательные, в общем-то, места опытных кадров и обеспечение ресурсами для выполнения полномочий.

Что касается глав поселений. Ну, у нас пока главы выбираются из состава представителей органов местного самоуправления. Понятно, что уровень состава соответствует уровню проживающего населения, люди приходят, честно говоря, малообразованные, то есть приходят люди рабочих специальностей, сельскохозяйственные рабочие. И естественно, возглавляя муниципалитет, я понимаю: мы сталкиваемся с таким объёмом действующего федерального законодательства, всех этих изменений, что не хватает знаний. Вношу предложение, мы уже давно об этом говорили: нужно каким-то образом законодательно закрепить, что вновь избираемые главы поселений должны проходить профессиональную переподготовку с выдачей им документа установленного образца — 500 часов как минимум в рамках профессиональной переподготовки по программе "Муниципальное право". С чем мы сталкиваемся в практической деятельности? Главы муниципальных образований подписывают документы, принимают решения, а у нас законодательство несовершенно, и они ещё своё добавляют, ссылаясь на то, что у них нет соответствующего образования. Вот эту проблему надо как-то решать.

Что касается вопроса привлечения опытных кадров, мы видим несколько способов его решения. Надо на новом уровне решать проблему с муниципальным транспортом — это уже задача субъекта или как минимум района, — чтобы можно было возить специалистов на небольшие расстояния, 50–60 километров, либо в районах и в городе надо организовывать какие-то представительства. Если нет, тогда нам 136-й закон позволяет передавать полномочия, для исполнения которых не хватает специалистов, на районный уровень. Никуда не денешься, жизнь есть жизнь: низкие заработки, непрестижность муниципальной службы — эти проблемы тоже нужно решать. В Мур-

манской области создаются, и довольно успешно, муниципальные бюджетные учреждения — управления делами администрации, в которых за счёт фондов муниципальных учреждений можно зарплату чуть-чуть поднять, и это является достаточно привлекательной формой.

Что касается структуры органов местного самоуправления, сегодня об этом тоже говорили. Какова должна быть структура органа местного самоуправления в конкретном регионе? Нам кажется, что нужно привлекать научные институты, чтобы они проводили научно-исследовательские работы в этом плане и рекомендовали бы муниципалитетам: с учётом вашей специфики и вашей территории вам необходима примерно вот такая организационная структура, то есть чтобы это кто-то прорабатывал. А у нас как получается? Один глава звонит другому главе: "У тебя какая штатная структура?" — "Вот такая". — "Ты мне напиши должности, я у себя такие же сделаю". А будет это у него работать или не будет, никто не знает — от этого и неэффективность управления.

Что касается ресурсов. Всем известный закон № 423-ФЗ — коснулась кого-то или не коснулась проблема передачи высвобожденного военного имущества муниципалитету — породил массу проблем: опять же нет денег на реконструкцию имущества. Но есть положительный опыт в этой части, мы его пытаемся применять: в этом огромном объёме передаваемого военного имущества всё-таки можно найти нечто полезное, изменив взгляд на это имущество, можно его использовать. Вот, в частности, тому же упомянутому мною населённому пункту Килпъявр был передан военный аэродром, огромный военный аэродром, там лётное поле 2,5 тысячи метров и так далее — думали, как его использовать. Оказалось, что есть там лесничество, которое может разводить саженцы хвойных, и сейчас ведутся переговоры, то есть будем как-то это использовать. Я убеждён, что надо только внимательно посмотреть, такой опыт в Приморском крае есть, то есть имущество можно использовать и деньги зарабатывать.

В заключение с учётом тематики нашей конференции на что бы хотелось обратить внимание? Самая действенная судебная реформа, и самая действенная судебная система, и самое правосудное судебное решение не достигнут поставленных целей, если они не будут исполняться. Привожу конкретный пример: действующий глава нашего сельского поселения Междуречье работает на своей должности после очередных перевыборов полтора года, за эти полтора года у неё семь судебных решений неисполненных, семь представлений проку-

рора неисполненных, несколько решений административных судов неисполненных, она не рассматривает никакие депутатские запросы и так далее, такая же судьба у решений управления Федеральной антимонопольной службы. Поэтому важно, конечно, реформировать судебную систему, но надо искать действенные методы воздействия на глав поселений, особенно если они совмещают эти свои обязанности с обязанностями глав местных администраций, а, например, в Мурманской области это повсеместно.

Есть ещё и такой аспект. Я, как депутат, несколько раз пытался обратиться в судебные органы с заявлением по обжалованию действий (бездействия) главы. Никольский районный суд, в частности, всё время принимает отрицательные решения, он пишет, что в соответствии со статьёй 254 ГПК только гражданин может обжаловать в суде действия должностного лица, а мои права как депутата оспариваемые действия главы администрации поселения не затрагивают. Сейчас Мурманский областной суд рассматривает все эти дела, не знаю пока, чем это кончится. Поэтому, по нашему мнению, нужно дополнить положения существующей редакции Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления...": мы считаем, что депутат представительного органа должен обладать специальным правом обращения в суд, как, например, прокурор (в статье 45 ГПК написано, что прокурор имеет такое право), в интересах неограниченного круга лиц. Нам кажется, что депутат, как представитель органа местного самоуправления, особенно сельского поселения, должен иметь право обращения в суд для защиты тех или иных интересов. Также необходимо с целью пресечения незаконной деятельности глав поселений, глав администраций ввести такую санкцию в Кодекс об административных правонарушениях, которая бы приостанавливала деятельность этих лиц на должностях глав администраций, и ничего страшного не произойдёт, потому что в любом уставе да и в федеральном законе сказано, что, если глава администрации отсутствует, его полномочия выполняет заместитель главы администрации. Другого пути нет, иначе остановить незаконное, которое чинится на территории вследствие бездействия главы администрации, который исполняет также полномочия главы поселения, невозможно.

И ещё один очень важный аспект касается судьбы избранных глав, мы с этим тоже столкнулись. После выборов они поработают какое-то время, потом, например, их переизбирают. Хорошо в Ленинградской области — людей постоянно избирают, а у нас в совете третий глава

поселения меняется, и вернуться им некуда, потому что, к сожалению, законодательно сейчас не закреплено, чтобы работодатель сохранял рабочее место за человеком, избранным главой поселения. Получается удручающая ситуация: есть, например, достойные кандидаты в совете депутатов, но у них хорошая работа, и они прекрасно понимают, что им нет смысла избираться на должность главы поселения — хотя они могли бы, например, что-нибудь хорошее сделать и так далее, — потому что они потеряют работу. Я думаю, что надо это всё в комплексе рассматривать и внести в Трудовой кодекс, в соответствующую статью (там об этом что-то сказано, но не чётко), такие изменения, тогда, естественно, люди будут понимать, что в случае окончания срока их полномочий в должности главы поселения они вернутся на свою работу.

Я пытался хотя бы фрагментарно выделить самые животрепещущие вопросы по итогам тех выступлений, которые я здесь услышал.

Большое спасибо за внимание. *(Аплодисменты.)*

Председательствующий. Спасибо большое за очень интересный доклад, за вашу точку зрения и, собственно, за то, что вы развенчали несколько мифов, которые сегодня здесь звучали. В том числе для нас, законодателей, теперь есть живое подтверждение того, что представительная власть есть даже там, где никогда не было ни бани, ни аптеки, ни почты, ни других объектов цивилизованной инфраструктуры. *(Оживление в зале.)*

У моих коллег есть реплики.

Пожалуйста, Владимир Николаевич.

Плигин В. Н. Причём, насколько я понимаю, власть доходит туда, в те места, где нет бани, в лице доцента кафедры конституционного и административного права. Это первое.

Второе. Мне приходится заниматься иногда довольно интересным текстом, он называется законом о лоббизме. Здесь, Игорь Николаевич, ничего личного.

Вот Игорь Николаевич предложил обучать глав образований, 500 часов на каждого — у нас в настоящее время, если я не ошибаюсь, 24 тысячи глав муниципальных образований, то есть юридический факультет будет точно совершенно загружен. *(Оживление в зале.)* Но тем не менее ваше выступление — это пример очень здравого, интересного и очень интеллигентного оптимизма. *(Оживление в зале.)*

Из зала. Что касается наделения депутатов определёнными функциями, которые сейчас есть у прокуратуры, в частности, правом подачи исков в интересах третьих лиц, — это интересная идея, но то-

гда надо будет предъявлять к местным депутатам такие же профессиональные требования, как к прокурорам в части их биографии, службы, ну и, наверное, в части единоначалия, и тогда будет всё в порядке. Хотя, с другой стороны, по большому счёту, никакой муниципальный депутат не ограничен в праве по доверенности представлять интересы, так сказать, иных лиц, но в соответствии с нормами процессуального законодательства, если нет иных ограничений и работы на постоянной основе, — пожалуйста, кто же мешает-то?

Из зала. Или точно так же он может обратиться к прокурору, и прокурор будет действовать, поскольку он наделён исключительным правом обращаться в суд с иском о защите третьих лиц.

Плигин В. Н. Прозвучала фраза: прокурор внёс семь представлений. Выдам тайну... Вот у нас присутствуют прокурор субъекта Российской Федерации, зампрокурора города Москвы, представитель Генеральной прокуратуры, и я хочу отметить: честно говоря, мы действительно обратили внимание на то, что достаточно часто вносятся много протестов, но иногда эти протесты не до конца учитывают, собственно, реалии.

Из зала. Это уже другой вопрос!

Плигин В. Н. Это не другой вопрос, это тот же самый вопрос! Здесь нам нужно здраво смотреть на вещи. Но тем не менее Владимир Александрович прав, несомненно, в том, что прокуратура в настоящее время является ведущим правозащитным органом страны.

Председательствующий. Коллеги, видите, мы естественным образом перешли к дискуссии. У нас все те, кто записывался на выступление, имели возможность высказаться и по первому, и по второму вопросам. Тем не менее, если помните, у тех, кто дополнительно хотел по первому вопросу выступить, такой возможности не было до обеда, поэтому я обращаюсь в приоритетном порядке к ним: есть ли у кого-то желание сейчас выступить по первому вопросу? Если ещё у кого-то есть желание выступить, задать вопрос, дать свой комментарий в связи с прозвучавшими выступлениями по обоим вопросам, сейчас самое время это сделать. Если есть желание, я с удовольствием дам слово, предоставлю возможность выступить. Если желающих нет, тогда будем подводить итоги нашей работы.

Есть ли желающие выступить?

Пожалуйста, Владимир Николаевич.

Плигин В. Н. Я обратил внимание на одну из девушек, присутствующих в зале, которая тихо сказала: "Только попробуйте!" (*Оживление в зале, смех.*) Я понимаю, что кто-то собирается пойти в театр

в этом великом городе, поэтому давайте с уважением будем относиться к их желанию.

Председательствующий. Конечно, сходить в театр в нашем славном Санкт-Петербурге — это тоже большое, важное и значимое событие.

Итак, желающих выступить больше нет, мы завершаем нашу работу.

С вашего разрешения я тогда выскажу слова огромной благодарности как организаторам, так и принимающей стороне и всем выступавшим. Были очень интересные доклады, они отличались серьёзным уровнем проработки затрагиваемых вопросов, и достаточно серьёзная аргументация была в процессе полемики.

Мы видим, что количество вопросов, которые требуют самого пристального мониторинга, анализа и совершенствования, по-прежнему велико, и это абсолютно естественно, потому что и процесс судебной реформы, и организация местного самоуправления — это абсолютно живые сферы, которые требуют постоянного совершенствования, так как меняется и наша жизнь. При этом нам необходимо ещё учитывать, что, как сегодня правильно было замечено, одна из важнейших основ государственности — это стабильность, и, конечно, не должно быть метаний в законодательстве, именно поэтому мы и пытаемся, в том числе с использованием таких форматов, эту работу переводить в более системное и понятное русло, чтобы и вас, как наших сторонников, единомышленников и, можно сказать, соратников по законодательству, включить в свою команду. Нам очень важно понимать и то, как вы воспринимаете логику современного законодательного процесса, нам важно, чтобы были выстроены прямые связи между представителями органов субъектов Российской Федерации и депутатами Государственной Думы Федерального Собрания, для того чтобы уменьшить, скажем так, недопонимание, которое связано с недостатком информации. Наша задача сделать так, чтобы информация, которая есть у нас, мгновенно становилась достоянием общественного внимания, и в том числе внимания специалистов. Мы заинтересованы в активной обратной связи с вами, и мы стремимся, чтобы как можно больше региональных инициатив, грамотно проработанных, подготовленных и внесённых в Государственную Думу, находило реализацию в виде федеральных законов, и в этом вы можете всегда полагаться на Аппарат Государственной Думы, на аппараты профильных комитетов.

Могу сказать, что все те развилки, перед которыми мы сегодня стоим в законодательстве, являются отражением тех вызовов,

которые нам привносит жизнь, и успешно отвечать на эти вызовы мы можем, только действуя вместе, сообща и, конечно же, основываясь на тех принципах, которые закреплены нашей Конституцией, и на понимании значимости и ответственности за тот законодательный процесс, участниками которого мы являемся.

Пользуясь случаем, от имени всех моих коллег хотел бы сказать слова благодарности за вашу работу. Мы понимаем, насколько вам непросто работать, потому что вам приходится решать вопросы, которые требуют очень чёткой увязки всего спектра законодательных норм с теми реалиями, которые есть в регионах. Хотел бы пожелать, чтобы высокопрофессиональное исполнение вами ваших должностных обязанностей находилось в гармонии с вашим семейным счастьем и благополучием, пожелать вам очень крепкого здоровья и уверенности в торжестве справедливости и в значимости той работы, которую вы выполняете. Спасибо вам огромное! (*Аплодисменты.*)



Ведущие семинара: председатель Законодательного собрания
Ленинградской области С. М. Бебенин,
заместитель Председателя Государственной Думы С. В. Железняк,
председатель Комитета Государственной Думы по конституционному
законодательству и государственному строительству В. Н. Плигин



Работа семинара

К 150-летию судебной реформы в России:
законодательная политика по совершенствованию
судебной системы – история и современность

Материалы научно-практической конференции

Санкт-Петербург
25–26 сентября 2014 года

Текст подготовлен к опубликованию
в отделе редакционно-издательских работ
Управления по организационному обеспечению
законодательного процесса
Аппарата Государственной Думы

Компьютерная вёрстка Л. А. Дерр

Подписано в печать 30.07.2015
Формат 60x90/16. Печ. л. 16,5. Печать офсетная. Тираж 1000 экз. Заказ № 123

Подготовка оригинал-макета и изготовление тиража:
ООО "Новосибирский издательский дом"
630048, г. Новосибирск, ул. Немировича-Данченко, 104