

Министерство образования и науки Российской Федерации
Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова
Кафедра уголовного права и криминологии

О. Е. Спиридонова

**Правоохранительные органы
Российской Федерации**

Учебно-методическое пособие

Ярославль
ЯрГУ
2017

УДК 342.56(072)
ББК Х629.0я73
С72

*Рекомендовано
Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного издания. План 2017 года*

Рецензент
кафедра уголовного права и криминологии
Ярославского государственного университета им. П. Г. Демидова

Спиридонова, Ольга Евгеньевна.
С72 Правоохранительные органы Российской Федерации : учебно-методическое пособие / О. Е. Спиридонова ; Яросл. гос. ун-т им. П. Г. Демидова. — Ярославль : ЯрГУ, 2017. — 48 с.

Настоящее пособие рекомендуется к использованию при изучении тем, посвященных судоустройству в Российской Федерации и оказанию квалифицированной юридической помощи, и призвано обратить внимание студентов на существующие дискуссионные, проблемные вопросы и пути их разрешения, на новые моменты в законодательстве применительно к изучению соответствующих тем курса.

Предназначено для студентов, изучающих дисциплину «Правоохранительные органы».

УДК 342.56(072)
ББК Х629.0я73

© ЯрГУ, 2017

Тема 1. Судебная власть в Российской Федерации

План

1. Понятие, значение, особенности судебной власти.
2. Судебная система Российской Федерации.
3. ФКЗ «О судебной системе РФ» в свете судебной реформы.

Источники

1. Конституция РФ. М., 1993.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 № 2-ФКЗ «О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ» // Российская газета. — 2014. — 07 фев.
3. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» // СЗ РФ. — 1994. — № 13, ст. 1447.
4. Федеральный конституционный закон от 28.04.1995 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1995. — № 18, ст. 1589.
5. Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 «О судебной системе РФ» № 1-ФКЗ // СЗ РФ. — 1997. — № 1, ст. 1.
6. Федеральный конституционный закон от 23.06.1999 «О военных судах Российской Федерации» № 1-ФКЗ // СЗ РФ. — 1999. — № 26, ст. 3170.
7. Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Российская газета. — 2011. — 11 фев.
8. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 «О Верховном Суде РФ» № 3-ФКЗ // Российская газета. — 2014. — 07 фев.
9. Федеральный закон от 08.01.1998 № 7-ФКЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде РФ». — URL : // <http://pravo.gov.ru>

Дополнительная литература

1. Закон: Создание и толкование / под ред. А. С. Пиголкина. — М., 1998.
2. Изварина, А. Ф. Судебная система России : концептуальные основы организации, развития и совершенствования : моно-

графия / А. Ф. Изварина. — М., 2014 // Университетская библиотека online. — URL : // <http://biblioclub.ru/>

3. Судебная власть в России : становление и развитие : материалы междунар. науч.-практ. конф. г. Симферополь, 22–25 июня 2015 г. : сб. ст. / отв. ред. В. Н. Корнев, В. Е. Сафонов, А. С. Мамыкин, В. И. Кононенко. — М., 2016 // Университетская библиотека online. — URL : // <http://biblioclub.ru/>

1. Термин «власть» используется не только юриспруденцией. Феномен такого явления, как власть, является предметом изучения философов, психологов, историков, социологов. Статья 3 Конституции РФ закрепляет: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Эта же статья предусматривает формы осуществления власти прямо, т. е. непосредственно (через референдум и свободные выборы), а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Кроме того, Конституция России обозначает три важнейшие функции государственной власти. Государство обязано: 1) признавать, 2) соблюдать и 3) защищать права и свободы человека и гражданина (ст. 2). Каждая из этих функций государственной власти носит самостоятельный характер. Признание прав и свобод обеспечивается благодаря усилиям, прежде всего, законодательной ветви власти. Соблюдение прав и свобод — это функция, которую должны осуществлять органы исполнительной власти. И, наконец, защита прав и свобод — прерогатива судебной власти¹. Конституция РФ в ст. 18 специально подчеркивает, что права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием, а в соответствии со ст. 46 каждому обеспечивается право на судебную защиту.

Ни Конституция РФ, ни Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 «О судебной системе РФ» (далее — ФКЗ о судебной системе) не закрепляют понятие судебной власти. Между тем в юридической науке сложилось несколько точек зрения

¹ Гаджиев Г. А. Конституционный принцип самостоятельности судебной власти в Российской Федерации (на примере решений Конституционного Суда РФ 2000–2002 годов) // Журнал российского права. 2003. № 1.

на это понятие. Наиболее распространенная исходит из его отождествления с совокупностью судебных органов. В то же время Конституция РФ говорит о суде как носителе судебной власти, разделяя эти два термина. Существует точка зрения, согласно которой правосудие рассматривается как форма осуществления судебной власти: судебная власть — это деятельность, процесс.

«Судебная власть как одна из ветвей государственной власти есть прежде всего средство управления обществом. Суд всегда был проводником внутренней политики государства»². Суд во многих государствах выполняет активную роль по «поиску права», является «творцом права». Это обуславливает анализ теоретической проблемы, какова юридическая природа постановлений, принимаемых высшими судебными инстанциями: Конституционным судом РФ, Верховным судом РФ. Являются ли подобные судебные акты источником российского права? С позиции российского законодательства (прежде всего Конституции РФ) судебные органы не могут создавать правовые нормы. Верховный суд РФ дает разъяснения законодательства по вопросам судебной практики (ст. 126 Конституции) в виде постановлений пленума данного суда. «Если, по его мнению, появилась необходимость в разъяснении законодательства, выходящем за рамки рассмотрения судебных дел, или в принятии нормативных новелл, то он имеет лишь право входить в порядке законодательной инициативы с соответствующими представлениями в Государственную Думу РФ»³. По своей юридической сути актом толкования является и решение Конституционного суда РФ, поскольку в нем «выявляется конституционно-правовой смысл нормы и тем самым устраняется неопределенность в ее интерпретации с точки зрения соответствия Конституции РФ», т. е. «определяются конституционные условия ее действия и применения, за пределами которых норма утрачивает свою конституционность»⁴.

Однако *de facto* все чаще приходится сталкиваться с ситуаци-

² Пономаренко Е. В. Роль судебной власти в обеспечении прав и свобод человека и гражданина // Российский судья. 2005. № 4.

³ Закон: Создание и толкование / под ред. А. С. Пиголкина. М., 1998. С. 74.

⁴ Пункт 5 постановления Конституционного суда РФ от 28.02.2012 № 4-П // СПС «Гарант».

ей, когда акты высших судебных органов в целях восполнения пробельности закона способны создать новые правила поведения (они могут быть отражены в постановлениях и определениях Конституционного суда РФ и постановлениях пленума Верховного суда РФ), тем самым выходя за рамки правосудия и толкования судебной практики. В таких случаях, оставаясь по своей форме актами толкования, они фактически выполняют роль источника права. В частности, данная позиция нашла отражение в постановлении Конституционного суда РФ 20.07.2012 № 20-П: признание нормы неконституционной влечет утрату ею юридической силы, что «требуется от законодателя внесения соответствующих изменений в правовое регулирование», при этом «Конституционный Суд РФ вправе определить порядок исполнения своего решения с тем, чтобы обеспечить стабильность правоотношений в интересах субъектов права» (п. 4).

Можно выделить *признаки (свойства) судебной власти*:

- 1) это разновидность государственной власти;
- 2) самостоятельность судебной власти (суды действуют независимо от других государственных органов, подчиняются только Конституции РФ и закону. Внутренней стороной самостоятельности судебной власти является право судьи на усмотрение, которое заключается не в произвольном разрешении судебного дела, а в особой нравственной ответственности за справедливость, законность, обоснованность каждого своего действия);
- 3) исключительность судебной власти. Суд — единственный орган, уполномоченный осуществлять судебную власть, поэтому организации, учреждения и даже органы, содержащие в своем наименовании слово «суд» (например, суд чести предпринимателей, церковный суд, третейский суд и др.), судами в точном смысле слова не являются. Судебную власть осуществляют только судебные органы, созданные в соответствии с Конституцией РФ и ФКЗ о судебной системе и прямо уполномоченные на осуществление судебной власти как ветви государственной власти, обладающей определенной самостоятельностью и независимостью (ст. 1 ФКЗ о судебной системе);
- 4) порядок осуществления судебной власти — посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, ч. 2 ст. 1

ФКЗ о судебной системе);

5) решения, принимаемые судами и вступившие в законную силу, обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (ст.6 ФКЗ о судебной системе).

2. Судебная власть имеет свое организационное воплощение в судебной системе. При этом под судебной системой понимается совокупность судов, действующих на территории Российской Федерации. Конституция России содержит специальную главу VII «Судебная власть». Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией РФ и федеральным конституционным законом. Создание чрезвычайных судов не допускается (ст. 118 Конституции РФ). В развитие указанных норм принят ФКЗ о судебной системе. Однако данным законом не учреждалась судебная система как таковая, она действовала и до принятия Конституции РФ в 1993 г. Но с 1993 г. впервые стало возможным привести в действие реформу судебной власти, благодаря которой та смогла бы стать полноценным самостоятельным институтом защиты прав человека. Именно такая задача стояла перед концепцией судебной реформы в России, представленной президентом РФ и одобренной еще Верховным Советом РФ 24 октября 1991 г.⁵ Реформирование судебной системы продолжается и по сей день, поскольку последняя «как механизм государственной защиты имеет большое значение в любом правовом государстве. Исполняя роль общественного арбитра, она защищает одновременно все сферы деятельности, регулируемые правом. Система судебных органов обеспечивает незыблемость основ конституционного строя, охраняя правопорядок, единство экономического пространства, имущественные и неимущественные права граждан и юридических лиц, а также гарантирует свободу экономической деятельности»⁶.

ФКЗ о судебной системе подчеркивает «монополию» судов на осуществление судебной власти: «Судебная власть в Россий-

⁵ См.: Лебедев В. От концепции судебной реформы к новым идеям развития судебной системы // Российская юстиция. 2000. № 3.

⁶ Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы», утвержденная постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2012 года (с изм. на 25.12.2015 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/902391636> (дата обращения: 14.02.2017).

ской Федерации осуществляется только судами в лице судей и привлекаемых в установленном законом порядке к осуществлению правосудия присяжных и арбитражных заседателей. Никакие другие органы и лица не вправе принимать на себя осуществление правосудия» (ст. 1). Не только закрепляется конституционный принцип самостоятельности судебной власти, но и дополняется, что она действует независимо от законодательной и исполнительной властей.

Конституция РФ непосредственно предусматривает существование единой судебной системы России и не предполагает в качестве самостоятельных судебные системы субъектов РФ (см. определение Конституционного суда РФ от 8 июня 2000 г. № 91-О).

Судебная система России включает в себя несколько подсистем (ст. 4 ФКЗ о судебной системе). *По компетенции* эти подсистемы можно представить в виде:

- а) Верховного суда РФ;
- б) судов общей юрисдикции;
- б) арбитражных судов;

в) конституционных судов (Конституционного суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Их объединяет то, что они призваны разрешать дела о соответствии Конституции (Конституции РФ — Конституционный суд РФ (ст. 125 Конституции России); Конституции (Уставу) субъекта РФ — конституционный (уставный) суд субъекта РФ (ст. 27 ФКЗ о судебной системе). При этом Конституционный суд РФ не является вышестоящим судом по отношению к конституционному (уставному) суду субъекта РФ: «решение конституционного (уставного) суда субъекта РФ, принятое в пределах его полномочий, не может быть пересмотрено иным судом» (ч. 4 ст. 27 ФКЗ о судебной системе).

По территориальному признаку можно выделить подсистемы:

- а) федеральных судов;
- б) судов субъектов РФ (собственно субъекта федерации, т. к. их создание и упразднение относится к ведению самого субъекта). Это мировые судьи и конституционные (уставные) суды субъектов РФ (ст. 17 ФКЗ о судебной системе). На начало 2017 г. в стране действует 11 конституционных и 3 уставных суда

субъектов федерации. На территории Ярославской области такие не созданы. А вот общее число мировых судей и соответствующее ему количество судебных участков в нашей области — 70 (ст. 1 ФЗ от 29.12.1999 № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» (в ред. от 05.04.2016)).

Также все суды, расположенные на территории РФ, можно распределить *по судебным звеньям* (суды, выполняющие однородные полномочия). В России звеньевая система относится только к федеральным судам, имеющим иерархическую связь между элементами. Существует трехзвенная судебная система: основное, среднее и высшее звено. Мировых судей и конституционные (уставные) суды субъектов РФ не стоит считать основным звеном (судов общей юрисдикции и конституционных судов соответственно), поскольку, во-первых, должности мировых судей и конституционные (уставные) суды субъектов РФ создаются и упраздняются законами субъектов РФ, т. е. путем волеизъявления самого субъекта РФ. Во-вторых, между Конституционным судом РФ и конституционным (уставным) судом субъекта РФ отсутствует вертикаль судебной власти.

Следующий критерий классификации судебной системы — *«судебная инстанция»* (суд и (или) его структурное подразделение, выполняющего ту или иную функцию при отправлении правосудия). По этому критерию можно выделить суды:

а) первой инстанции (рассматривают дела и споры по существу);

б) апелляционной инстанции (рассматривают дела и споры в апелляционном порядке на не вступившие в законную силу судебные акты);

в) кассационной инстанции (рассматривают дела и споры в кассационном порядке на вступившие в законную силу судебные акты);

г) надзорной инстанции (Президиум Верховного суда РФ, рассматривающий дела и споры в порядке надзора на вступившие в законную силу судебные акты);

г) возобновляющие дела по вновь открывшимся и новым обстоятельствам.

3. Согласно «Концепции долгосрочного социально-экономиче-

ского развития РФ на период до 2020 г.», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р, для повышения эффективности политико-правовых институтов и обеспечения исполнения законодательства Российской Федерации необходимо решение определенных проблем, в том числе проведение судебной реформы, обеспечивающей действенность и справедливость принимаемых судом решений. Сущностные моменты судебной реформы (начатой в 1991 г.) получили отражение в ФКЗ «О судебной системе РФ», где закреплены основные положения, касающиеся принципов деятельности судов, построения системы последних, основы статуса судей, а также разрешаются вопросы обеспечения деятельности судов и органов судейского сообщества. Среди таких моментов отметим следующие:

1. Закреплено единство судебной системы России (ст. 3). Еще раз обратил на это внимание Конституционный суд РФ: «Конституция РФ непосредственно предусматривает существование единой судебной системы Российской Федерации и не предполагает в качестве самостоятельных судебные системы субъектов Российской Федерации (ст. 126 и 127 Конституции РФ); ...обязанность самостоятельно определить перечень всех действующих судов, систему процессуальных инстанций и их компетенцию лежит на федеральном законодателе»⁷.

2. В целях обеспечения гласности судебной деятельности создана государственная автоматизированная система (ГАС) «Правосудие». Она позволила размещать в сети «Интернет» сведения, касающиеся судебной деятельности (порядок работы судов, сведения о назначенных к слушанию делах и вынесенных судебных актах, данные судебной статистики, обзоры и обобщения судов по различным категориям дел, информация об органах судейского сообщества (советов судей и квалификационных коллегий), об их составе и режиме работы, о кандидатах в судьи и процессе их рассмотрения) (см. Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»).

Кроме того, в подсистеме арбитражных судов планируется,

⁷ Определение Конституционного Суда РФ от 8 июня 2000 № 91-О // Собрание законодательства РФ. 2000. № 28, ст. 3000.

в частности, создание мобильных подвижных офисов судей с применением видеоконференцсвязи для проведения выездных заседаний в географически удаленных населенных пунктах страны, расширив тем самым функциональную возможность отправления правосудия. Подобные офисы сделают правосудие более открытым и доступным. В качестве технической базы предполагается использование специального пассажирского микроавтобуса с расширенными функциональными возможностями (см. Федеральную целевую программу «Развитие судебной системы России на 2013–2020 годы»).

3. Статья 5 ФКЗ «О судебной системе РФ» закрепляет независимость судей. Такая независимость должна быть обеспечена как извне, так и изнутри судейского сообщества. Однако отмечаются случаи организационно-служебного воздействия на судью со стороны председателя суда, в связи с чем звучит предложение об исключении из полномочий председателя суда вопросов распределения дел между судьями⁸.

4. Ранее ст. 26 ФКЗ «О судебной системе РФ» предусматривала возможность создания специализированных федеральных судов только в подсистеме судов общей юрисдикции для рассмотрения гражданских и административных дел. С конца 2011 г. такие суды появились и в подсистеме арбитражных судов — был создан Суд по интеллектуальным правам, который уполномочен рассматривать дела по спорам, связанным с защитой интеллектуальных прав (ст. 26.1 упомянутого ФКЗ) (например, дела по спорам об установлении патентообладателя, о досрочном прекращении правовой охраны товарного знака вследствие его неиспользования и др. — ст. 43.4 ФКЗ «Об арбитражных судах в РФ»). Начал действовать данный суд 03.06.2013 (п.1 постановления пленума Высшего арбитражного суда РФ от 02.07.2013 № 51 «О начале деятельности Суда по интеллектуальным правам»).

Что касается федеральных судов общей юрисдикции, то в их подсистеме до сих пор не функционируют специализированные суды, хотя неоднократно высказывались предложения об их создании. Так, ставился вопрос о создании *семейных судов*, которые

⁸ См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2007 год // Российская газета. 2008. 14 марта.

рассматривали бы как гражданские, так и административные дела в отношении несовершеннолетних, в частности об установлении опеки; о возмещении материального ущерба, причиненного несовершеннолетними; и другие. В связи с большим количеством споров о земле возможно было бы образование специализированных *земельных судов*. Не исключено образование *судов миграционных*. Это обусловлено тем, что в РФ наблюдается немалый приток беженцев, вынужденных переселенцев и иных лиц из республик бывшего СССР, а также из других стран. Возможно образование и специализированных *трудовых судов*, т. к. практике известны многочисленные случаи нарушения трудовых прав граждан. Возможно создание *пенитенциарных судов* как одного из видов специализированных судов (как, например, в Польше), которые рассматривали бы жалобы осужденных и иных лиц на действия администрации учреждений и органов, исполняющих уголовные наказания⁹.

Ближе всех к созданию были *административные суды*. В 2000 г. Государственная дума РФ приняла в первом чтении проект Федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации»¹⁰, который предусматривал рассмотрение силами таких судов административных дел (кроме дел, рассматриваемых по правилам конституционного, гражданского и уголовного судопроизводства, и дел об административных правонарушениях) об оспаривании решений и действий (или бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также дел по спорам, связанным с применением законодательства о выборах, налогового законодательства, по спорам органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой. К компетенции административных судов относятся, кроме того, дела о приостановлении или прекращении деятельности общественных объединений (ст. 1).

Причинами создания административных судов могло послу-

⁹ См.: Руднев В. Специализированные федеральные суды. URL: <https://www.lawmix.ru/comm/6980> (дата обращения: 24.04.2017).

¹⁰ См.: Постановление ГД ФС РФ от 22-11-2000 824-III ГД «О проекте ФКЗ «О федеральных административных судах в РФ» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.04.2017).

жить: а) постоянно возрастающее количество подобного рода дел; б) сложности названной категории дел, требующие высокого профессионализма и специализации судей в их рассмотрении; в) жалобы, в которых ставилась под сомнение объективность принимаемых судами решений по делам об обжаловании действий высших должностных лиц субъектов РФ, представительных органов власти по тем мотивам, что в связи с недостаточным финансированием суды вынуждены получать от этих органов определенную материальную поддержку, в силу чего, как полагают авторы подобных жалоб, суды находятся под определенным их влиянием. Именно для преодоления этих негативных тенденций предлагалось сформировать систему самостоятельных административных судов, не связанных с существующим административно-территориальным делением страны, включив в нее федеральные административные суды (21 федеральный окружной административный суд в пределах соответствующих федеральных округов и федеральные межрайонные административные суды с юрисдикцией в отношении нескольких районов субъекта РФ) и соответствующие судебные коллегии по административным делам (Судебная коллегия по административным делам Верховного суда РФ и при необходимости — соответствующие коллегии в судах областного уровня)¹¹.

В свое время Уполномоченным по правам человека в РФ предлагалось создание *ювенальных судов*, которые бы позволили эффективнее защищать права детей, бороться с правонарушениями среди несовершеннолетних за счет профессионального и комплексного подхода к их возрастным особенностям. С этой целью был разработан проект изменений в ФКЗ о судебной системе в части введения ювенальных судов (в 2002 г. он был принят в первом чтении Государственной думой РФ)¹², но эти изменения не нашли окончательной законодательной поддержки.

Иногда встречается высказывание о том, что специализиро-

¹¹ См.: Пояснительная записка к проекту ФКЗ «О федеральных административных судах в РФ» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 23.04.2017).

¹² См.: Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ за 2006 год // Российская газета. 2007. 13 апр.

ванными судами являются *военные суды*¹³. Однако оно противоречит положениям ФКЗ «О судебной системе РФ (ст. 4: «военные и специализированные суды»; ст. 26: специализированные федеральные суды общей юрисдикции рассматривают только гражданские и административные дела), ФКЗ «О военных судах РФ» (военные суды в том числе рассматривают подсудные им уголовные дела — ст. 3, 7).

Не может быть отнесен к числу специализированных и *чрезвычайный суд*, потому как первые входят в судебную систему России, а создание последнего не допускается на территории РФ (ч. 3 ст. 118 Конституции РФ и ч. 1 ст. 4 ФКЗ о судебной системе).

Таким образом, специализированные суды общей юрисдикции так и не появились в России на сегодня по разным причинам, в том числе из-за дискуссий о возможной раздробленности судебной системы.

5. В 2014 г. упраздняется Высший арбитражный суд РФ, а вопросы осуществления правосудия, отнесенные к его ведению, передаются в юрисдикцию Верховного суда РФ. Верховный суд РФ становится высшим судебным органом по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам, рассматривающим такие категории дел (ст. 1, 2 закона РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 «О Верховном Суде РФ и прокуратуре РФ»). В связи с этим данный суд выводится из подсистемы судов общей юрисдикции, которую он раньше возглавлял. Место постоянного пребывания Верховного суда РФ определено в городе Санкт-Петербурге (ст. 22 ФКЗ «О Верховном Суде РФ»).

6. Появились конституционные (уставные) суды субъектов РФ. Данный вид судов является новым для российской системы правосудия. Согласно ч. 1 ст. 27 ФКЗ о судебной системе его компетенция сводится к рассмотрению вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также тол-

¹³ См., например: Боровский М. В. Суды общей юрисдикции в РФ: проблемы и перспективы // Черные дыры в российском законодательстве. 2001. № 1. URL: <http://www.cfin.ru/press/black/2001-1/> (дата обращения: 15.03.2017).

кование конституции (устава) субъекта РФ. Однако названное законоположение стало предметом рассмотрения Конституционного суда РФ по тому основанию, что устанавливает исчерпывающий перечень полномочий конституционного (уставного) суда субъекта РФ и тем самым противоречит статьям 11 (ч. 2), 72 (п. «н» ч. 1), 73, 77 (ч. 1) и 118 (ч. 2) Конституции РФ, поскольку ограничивает право субъектов федерации наделять эти суды дополнительными полномочиями.

В определении от 6 марта 2003 г. «О проверке конституционности ч. 1 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе» Конституционный суд РФ признал рассматриваемую норму соответствующей Конституции РФ, указав: «перечень вопросов, для рассмотрения которых субъекты РФ могут создавать конституционные (уставные) суды, нельзя считать исчерпывающим, т. к. оспариваемая норма носит не императивный, а диспозитивный характер и одновременно ориентирует на то, какие основные вопросы могут рассматриваться таким судом в случае его создания. Часть 1 ст. 27 ФКЗ "О судебной системе РФ" не препятствует закреплению в конституциях (уставах) субъектов федерации дополнительных, по сравнению с установленным перечнем, полномочий конституционных (уставных) судов, не вторгающихся в компетенцию Конституционного Суда РФ, других федеральных судов» (п. 2).

7. Созданы судебные районы, в пределах которых располагаются судебные участки мировых судей. Все организационное обеспечение деятельности последних до недавнего времени осуществлялось Судебным департаментом при Верховном суде РФ и его органами в субъектах РФ (в Ярославской области — Управлением Судебного департамента в Ярославской области). В связи с выходом Верховного суда РФ из состава судов общей юрисдикции (2014 год) за Судебным департаментом осталось финансирование мировых судей и формирование единого информационного пространства федеральных судов и мировых судей¹⁴. Иные организационные мероприятия (материально-техническое, кадровое и др. обеспечение) стали выполнять органы исполнительной вла-

¹⁴ Ст. 1 Федерального закона от 08.01.1998 «О Судебном департаменте при Верховном Суде РФ». URL : // <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 30.04.2017).

сти субъектов РФ. Так, с 01.01.2017 г. материально-техническое и иное организационное обеспечение деятельности мировых судей Ярославской области осуществляет Агентство по обеспечению деятельности мировых судей Ярославской области (новый орган исполнительной власти ЯО), которое в этой части стало правопреемником Управления Судебного департамента в ЯО¹⁵.

8. Установлен предельный возраст пребывания в должности судьи федерального суда — 70 лет (ранее было 65 лет) (ст. 14).

9. Введен срок для осуществления полномочий председателя и заместителей председателя федерального суда (раньше было бессрочно — до 2012 г.). Они назначаются на должность сроком на 6 лет (ч. 3 ст. 13). Одно и то же лицо может быть назначено на названные должности одного и того же суда неоднократно, но не более двух раз подряд, если иное не установлено соответствующим федеральным конституционным законом. Подобное положение было продублировано в ст. 6¹ Закона РФ «О статусе судей».

Установление срока пребывания в должности председателя (заместителей председателя) суда явилось основанием для обращения в Конституционный суд РФ. Последний в своем определении от 15 февраля 2005 г. «О проверке конституционности положений ст. 6¹ Закона РФ "О статусе судей"...» указал: «Введение определенного срока пребывания в должности председателя или заместителя председателя федерального суда само по себе не может рассматриваться как нарушение конституционных гарантий статуса судей, поскольку за этими лицами (после прекращения соответствующих полномочий) сохраняется конституционно-правовой статус судьи, его гарантии распространяются на них в полной мере, т. е. их судейский статус не изменяется и не ухудшается, притом что для всех судей возможность быть назначенным на должность председателя или заместителя председателя суда обеспечивается равным образом» (п. 3.2).

¹⁵ См.: Постановление Правительства Ярославской области от 16.12.2016 «Об агентстве по обеспечению деятельности мировых судей Ярославской области» // Государственная эталонная база данных правовых актов Ярославской области. URL: // <http://www.yarregion.ru> (дата обращения: 24.02.2017).

Тема 2. Нотариат в Российской Федерации

План

1. Понятие, задачи нотариата.
2. Нотариусы: их виды и полномочия.

Источники

1. Основы законодательства РФ о нотариате от 11.02.1993 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1993. — № 10, ст. 357 (в ред. от 03.07.2016).
2. Кодекс профессиональной этики нотариусов в Российской Федерации, утв. Минюстом России 19.01.2016 // СПС «КонсультантПлюс».
3. Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // СПС «Гарант».

Дополнительная литература

1. Бегичев, А. В. Осуществление правозащитной функции нотариата в судебном процессе / А. В. Бегичев // Научное мнение : психолого-педагогические и юридические науки : научный журнал. — 2015. — № 3 // Университетская библиотека online. — URL : // <http://biblioclub.ru>
2. Панченко, В. Ю. Юридическая помощь : вопросы общей теории / В. Ю. Панченко. — М., 2014 // Университетская библиотека online. — URL : // <http://biblioclub.ru>
3. Романовская, О. В. Нотариальная тайна и освобождение нотариуса от обязанности ее сохранения / О. В. Романовская // Нотариус. — 2016. — № 4.

1. Сделки с недвижимостью, свидетельствование подлинности документов и т. д. — все это требует соблюдения определенной процедуры. При этом возникает необходимость в создании специальной системы органов, которые могли бы обеспечить профессиональную защиту прав участников гражданского оборота (физических и юридических лиц) и стабильность общественных отношений в целом. Зачастую необходима превентивная защита прав, когда сам спор ещё не возник. Выполнить данную функцию

призвана система нотариата. «Пройдя значительный путь в своем профессиональном становлении, нотариат в Российской Федерации зарекомендовал себя как высокоорганизованный профессиональный юридический институт, способный отвечать самым высоким запросам общества и государства»¹⁶.

В Российской Федерации предусмотрен специальный институт нотариата, правовой базой которого являются Основы законодательства РФ о нотариате (далее — Основы), принятые в 1993 г. Согласно ст. 1 «Основ» «нотариат в России призван обеспечивать в соответствии с Конституцией РФ, конституциями (уставами) субъектов, настоящими Основами защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации». В этой же статье указывается, что нотариальные действия в России совершают нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе или занимающиеся частной практикой. Данное положение свидетельствует о том, что законодательно закрепляются основы частного (латинского) нотариата.

Реестр нотариусов ведется структурными подразделениями территориальных органов Минюста России, к компетенции которых отнесены полномочия в сфере нотариата. В тот же реестр вносятся сведения о лицах, сдавших квалификационный экзамен на право осуществления нотариальной деятельности. Именно запись в реестре будет являться подтверждением сдачи квалификационного экзамена и давать право на занятие должности нотариуса. Цель создания такого реестра — учет нотариусов и лиц, сдавших квалификационный экзамен, а также обеспечение заинтересованных лиц информацией, содержащейся в указанном реестре¹⁷.

¹⁶ Электронные инновации и оптимизация работы новых сервисов: итоги годового Собрания представителей нотариальных палат субъектов Российской Федерации под председательством президента Федеральной нотариальной палаты Константина Корсика. URL: // <https://notariat.ru/ru-ru/news/> (дата обращения: 11.05.2017).

¹⁷ См.: Приказ Министерства юстиции РФ от 29.06.2015 № 147 «Об утверждении Порядка ведения реестра нотариусов и лиц, сдавших квалификационный экзамен» (в ред. от 17.02.2017) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 17.05.2017).

Важно отметить, что в связи с изменениями в Основах законодательства РФ о нотариате, принятыми в 2014 г. и вступившими в силу 01.07.2015 (см. Федеральный закон от 29.12.2014 № 457-ФЗ), лицензия на право осуществления нотариальной деятельности сегодня день не требуется, ее заменил квалификационный экзамен (ст. 3¹ Основ).

Необходимо уточнить, что законодательство о нотариате — предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. «л») ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), что обуславливает возможность принятия законов по данному предмету регулирования на региональном уровне. Такие законы, например, есть в Москве, Санкт-Петербурге, Нижегородской области и др. (закон г. Москвы «Об организации и деятельности нотариата в г. Москве» от 19.04.2006, закон Санкт-Петербурга «Об организации и деятельности нотариата в Санкт-Петербурге» от 17.12.2008, закон Нижегородской области «О нотариате» от 19.06.1995).

Нотариальная деятельность не является предпринимательством и не преследует цели извлечения прибыли (ст. 1 Основ).

Нотариальная деятельность большинством авторов признается в качестве правоохранительной, поскольку одной из ее функций является оказание квалифицированной юридической помощи. Все нотариальные действия так или иначе имеют отношение к осуществлению правоохранительных функций, оказывают или могут оказать содействие органам, осуществляющим функции такого рода¹⁸. Это подтверждается положениями ряда законов: ст. 16 Основ: «нотариус обязан оказывать физическим и юридическим лицам содействие в осуществлении их прав и защите законных интересов, разъяснять им права и обязанности, предупреждать о последствиях совершаемых нотариальных действий, с тем чтобы юридическая неосведомленность не могла быть использована им во вред»; ст. 15 ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации»: нотариусы могут наделяться правом участвовать в государственной системе бесплатной юридической помощи; ст. 19 этого же закона: «нотари-

¹⁸ См., например: Судоустройство и правоохранительные органы / отв. ред. Ю. К. Орлов. М., 2016. С. 331; Сердюков Н. В. Правоохранительные органы РФ. М., 2017. С. 178.

усы в рамках государственной системы бесплатной юридической помощи оказывают бесплатную юридическую помощь гражданам, обратившимся за совершением нотариальных действий, исходя из своих полномочий путем консультирования по вопросам совершения нотариальных действий в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о нотариате».

Однако законодатель не всегда признает нотариальную деятельность правоохранительной (см., например, Конституцию РФ — ч. 1 ст. 72, Федеральный закон от 22 марта 1995 г. «О государственной защите судей, должностных лиц контролирующих и правоохранительных органов» и др.).

Исходя из правоохранительной природы нотариата можно выделить его основную задачу — защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц. Правоохранительная направленность нотариальной деятельности подчеркивается в проекте Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности»¹⁹ также через призму задач (ст. 4): 1) оказание квалифицированной юридической помощи, гарантированной статьей 48 Конституции Российской Федерации в порядке, предусмотренном законодательством; 2) обеспечение и защита прав и законных интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований; 3) нотариальное удостоверение сделок, бесспорных прав и фактов осуществляется с целью придания им юридической достоверности и обеспечения стабильности гражданского оборота; 4) формирование уважительного отношения к закону; 5) содействие урегулированию споров или отдельных разногласий лиц, обратившихся за совершением нотариального действия.

Дефиниция понятия нотариата в российском законодательстве отсутствует, что позволяет обращаться к теоретическим работам ученых. Так, О. В. Романовская дает следующее его определение: «нотариат — это система специальных уполномоченных органов, осуществляющих на профессиональной основе от имени государства нотариальные действия в случаях и порядке, установленных действующим российским законодательством»²⁰.

¹⁹ См.: Российская газета. 2011. 18 нояб.

²⁰ Романовская О. В. Правовое закрепление понятия «нотариат» // За-

На основании сказанного возможно говорить об особенностях нотариальной деятельности: 1) по своей природе это правоохранительная деятельность; 2) она осуществляется от имени государства; 3) является разновидностью профессиональной юридической деятельности; 4) представляет собой гарантию права гражданина и иных участников гражданского оборота на квалифицированную юридическую помощь; 5) не считается предпринимательством, не преследует цели извлечения прибыли.

Основы устанавливают перечень лиц, уполномоченных совершать нотариальные действия (ст. 1). К таким лицам относятся:

1) нотариусы (государственные и частнопрактикующие);

2) глава местной администрации поселения и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления поселения или глава местной администрации муниципального района и специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления муниципального района в случае отсутствия в поселении нотариуса. Раньше (до 6 декабря 2006 г.) формулировка была иная: «должностные лица органов исполнительной власти». Но поскольку законодатель подразумевал под названными должностными лицами должностных лиц органов местного самоуправления, которые не входят в систему органов государственной власти, то в этой части норма фактически не применялась, результатом чего стало изменение редакции ст. 1 Основ;

3) должностные лица консульских учреждений. Они совершают нотариальные действия от имени России на территории иностранных государств.

В процессе реформирования последних лет современный российский нотариат претерпел изменения. Среди *новелл* можно отметить следующие.

- Впервые в ГК РФ упомянута нотариальная палата как отдельная организационно-правовая форма — публичная организация, наделенная властными полномочиями в силу закона и осуществляющая ряд социально значимых функций.

- Введено обязательное нотариальное удостоверение ряда сделок для всех форм отчуждения долей в праве общей собствен-

ности (купля-продажа, мена и др.).

- Происходит формирование так называемого «электронного нотариата», который позволяет в режиме он-лайн, например, проверить подлинность доверенности на сайте Федеральной нотариальной палаты. В рамках Единой информационной системы нотариата к 1 июля 2017 г. будет создан соответствующий реестр, в который, по аналогии с реестром уведомлений о залогах движимого имущества, через нотариуса будут по желанию участников общества вноситься сведения об участниках ООО, которые включают в себя не только данные о принадлежности долей, но и сведения об их оплате и прочие данные.

- Введена единая система тарификации услуг правового и технического характера (УПТХ), которые оплачиваются при совершении нотариального действия. Этот тариф ранее устанавливался нотариальными палатами субъектов РФ самостоятельно.

- Укреплены гарантии имущественной ответственности нотариуса: теперь каждый нотариус, удостоверяющий сделки с недвижимостью, должен быть застрахован минимум на 5 млн руб.²¹

Таким образом, современный нотариат РФ представляет собой институт гражданского общества, уполномоченный государством на реализацию его публичных функций по защите прав граждан и иных участников в сфере гражданских правоотношений.

2. Согласно ст. 1 Основ в России действуют два вида нотариусов:

1) нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе;

2) нотариусы, занимающиеся частной практикой.

По состоянию на начало 2017 г. в Российской Федерации на внебюджетной основе действовало 7 911 нотариусов, 6 нотариусов работало в государственных нотариальных конторах. Для сравнения: по данным на 2006 г., в стране действовало свыше 7 тыс. частнопрактикующих нотариусов и 169 государственных нотариусов (в Ярославле и Ярославской области нет государственных нотариальных контор). Государственные нотариусы

²¹ См.: Федеральная нотариальная палата. Обзор изменений в законодательстве о нотариате, которые произошли в 2016 году. URL: <https://notariat.ru/ru-ru/news/obzor-izmenenii-v-zakonodatelstve-o-notariate-kotorye-proizoshli-v-2016-godu>: (дата обращения: 22.05.2017).

остались только в тех нотариальных округах, которые образованы в малонаселенных и труднодоступных местностях и экономическое развитие которых не позволяет частнопрактикующему нотариусу осуществлять нотариальную деятельность на началах финансовой самостоятельности.

Нотариус, занимающийся частной практикой, должен быть членом нотариальной палаты субъекта Российской Федерации, на территории которого он осуществляет нотариальную деятельность (ст. 2 Основ). В свою очередь, нотариальные палаты субъектов РФ (на данный момент их 84) объединены в Федеральную нотариальную палату, которая является некоммерческой организацией, основанной на принципах самоуправления, саморегулирования и самофинансирования (ст. 29 Основ).

По общему правилу нотариус совершает нотариальные действия в пределах нотариального округа, в который он назначен на должность. Нотариальный округ (территория деятельности нотариуса) устанавливается в соответствии с административно-территориальным делением Российской Федерации. В городах, имеющих районное или иное административное деление, нотариальным округом является вся территория соответствующего города (ст. 13 Основ).

Следует иметь в виду, что при совершении нотариальных действий нотариусы, работающие в государственных нотариальных конторах и занимающиеся частной практикой, обладают равными правами и несут одинаковые обязанности. Оформленные нотариусами документы имеют одинаковую юридическую силу (ст. 2 Основ).

Так, нотариусы вправе: а) составлять проекты сделок, заявлений и других документов; б) изготовлять копии документов и выписки из них; в) давать разъяснения по вопросам совершения нотариальных действий; г) истребовать от физических и юридических лиц сведения и документы (в том числе содержащие персональные данные), необходимые для совершения нотариальных действий; д) получать бесплатно в форме электронного документа сведения из единого государственного реестра юридических лиц и единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей (новелла); и др. (ст. 15 Основ).

Обязанности нотариуса: а) оказывать лицам содействие

в осуществлении их прав и защите законных интересов, разъяснять им права и обязанности; б) предупреждать о последствиях совершаемых нотариальных действий, с тем чтобы юридическая неосведомленность не могла быть использована им во вред; в) хранить в тайне сведения, которые стали ему известны в связи с осуществлением его профессиональной деятельности (ст. 16 Основ); г) соблюдать Кодекс профессиональной этики нотариусов (ст. 6.1 Основ) и др.

Контроль за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, осуществляют федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю в сфере нотариата, и его территориальные органы, а нотариусами, занимающимися частной практикой, — нотариальные палаты (ст. 34 Основ).

Нотариусом в Российской Федерации может быть гражданин России (ст. 2 Основ):

1) получивший высшее юридическое образование в имеющей государственную аккредитацию образовательной организации высшего образования (в ст. 43 проекта ФЗ о нотариате уточняется, что претендент должен иметь «высшее юридическое образование с квалификацией (степенью) "специалист", "магистр", полученной в имеющем государственную аккредитацию образовательном учреждении высшего образования либо ученую степень по юридической специальности в Российской Федерации или ученую степень по юридической специальности, полученную в другом государстве и признанную в Российской Федерации в установленном порядке»);

2) имеющий стаж работы по юридической специальности не менее чем пять лет;

3) достигший возраста двадцати пяти лет, но не старше семидесяти пяти лет;

4) сдавший квалификационный экзамен.

Статья 35 Основ указывает на нотариальные действия, совершаемые нотариусами, занимающимися частной практикой и работающими в государственных нотариальных конторах (например, удостоверение сделок; выдача свидетельства о праве собственности на долю в общем имуществе супругов, о праве на наследство; свидетельство верности копий документов и вы-

писок их них, подлинности подписи на документах, верности перевода документов с одного языка на другой; удостоверение факта нахождения гражданина в живых, тождественности гражданина с лицом, изображенным на фотографии; представляют документы на государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним и т. д.).

Перечень нотариальных действий, совершаемых главой местной администрации поселения и специально уполномоченным должностным лицом местного самоуправления поселения, существенно ограничен ввиду того, что данные лица не обладают статусом нотариуса (например, удостоверение завещаний, доверенностей и др.) (ст. 37 Основ).

Статья 38 Основ предусматривает нотариальные действия, совершаемые должностными лицами консульских учреждений Российской Федерации. Этот перечень также сокращен по сравнению с полномочиями нотариусов, т. к. за пределами России действуют правила страны пребывания (например, не могут удостоверить договоры об отчуждении недвижимого имущества, находящегося на территории России).

Нотариусы, занимающиеся частной практикой, осуществляют профессиональную деятельность на основе принципов латинского нотариата. Они не являются государственными служащими и, как следствие, самостоятельно организуют работу, несут ответственность за последствия своих действий и допущенные ими нарушения закона. В основном отличия практики государственных нотариусов от деятельности частнопрактикующих можно свести к следующим:

1. Источником финансирования деятельности нотариуса, занимающегося частной практикой, являются денежные средства, полученные им за совершение нотариальных действий и оказание услуг правового и технического характера, другие финансовые поступления, не противоречащие законодательству Российской Федерации. Труд государственного нотариуса оплачивается в соответствии с ТК РФ, т. е. источник финансирования его деятельности — государственный бюджет.

2. За совершение нотариальных действий, для которых российским законодательством установлена обязательная нотариальная форма, нотариус, работающий в государственной нотариальной

конторе, взимает государственную пошлину, а нотариус, занимающийся частной практикой, нотариальный тариф по ставкам, установленным законодательством России о налогах и сборах.

3. Денежные средства, полученные нотариусом, занимающимся частной практикой, после уплаты налогов, других обязательных платежей поступают в собственность нотариуса. Государственная пошлина, получаемая за совершение нотариальных действий государственными нотариусами, поступает в бюджет Российской Федерации.

4. Нотариус, занимающийся частной практикой, несет полную имущественную ответственность за вред, причиненный по его вине имуществу гражданина или юридического лица в результате совершения нотариального действия с нарушением закона. За вред, причиненный действиями (бездействием) нотариуса, работающего в государственной нотариальной конторе, несет ответственность государство.

Благодаря реализации всех инициатив, касающихся современного нотариата России, можно будет говорить о нем как о государственно-правовом институте предупреждения правонарушений, обеспечивающего баланс интересов государства и гражданина в сфере гражданско-правовых отношений, способствующего повышению правовой защищенности участников этих отношений и экономическому развитию страны.

Тема 3. Адвокатура в Российской Федерации

План

1. Статус адвокатуры и направления адвокатской деятельности.
2. Правовой статус адвоката в Российской Федерации.

Источники

1. Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» // СПС «Гарант».
2. Федеральный закон от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» // СЗ РФ. — 2002. — № 23, ст. 2102.
3. Кодекс профессиональной этики адвоката. Принят Всероссийским съездом адвокатов 31.01.2003 // Российская газета. — 2005. — № 222.
4. Стандарт осуществления адвокатом защиты в уголовном судопроизводстве. Принят Всероссийским съездом адвокатов 20.04.2017 // Федеральная палата адвокатов РФ. — URL : http://fparf.ru/documents/resheniya_komissii_po_etike/37436/

Дополнительная литература

1. Бубон, К. В. Адвокатура и ее место в системе государственных и общественных институтов по защите прав и свобод человека и гражданина / К. В. Бубон // Адвокат. — 2015. — № 9.
 2. Ключева, К. В. Перспективы развития адвокатуры на современном этапе / К. В. Ключева, О. А. Сухова // Огарёв-Online. 2016. // КиберЛенинка. — URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-razvitiya-advokatury-v-rossii-na-sovremennom-etape>
 3. Яртых, И. С. Реформа адвокатуры в свете Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи, разработанной Минюстом России / И. С. Яртых // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 11.
-
1. Право на квалифицированную юридическую помощь закреплено в ст. 48 Конституции РФ. Поэтому не случайно Конституционный суд РФ в постановлении от 28.01.1997 № 2-П разъяснил: «Гарантируя право на получение именно квалифицированной

юридической помощи, государство должно, во-первых, обеспечить условия, способствующие подготовке квалифицированных юристов для оказания гражданам различных видов юридической помощи, в том числе в уголовном судопроизводстве, и, во-вторых, установить с этой целью определенные профессиональные и иные квалификационные требования и критерии». Те же самые мысли сформулированы в Государственной программе Российской Федерации «Юстиция» (подпрограмма 1 «Обеспечение защиты публичных интересов, реализации прав граждан и организаций») ²²: государство ставит перед собой задачу обеспечения оказания квалифицированной юридической помощи адвокатами, в том числе бесплатно. И реализацию указанной задачи планируется осуществить путем развития рынка профессиональных юридических услуг, включая развитие адвокатуры. Таким образом, адвокатура как один из институтов гражданского общества призвана оказывать квалифицированную юридическую помощь.

Согласно ст. 3 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ» (далее Закон) адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и как институт гражданского общества не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления. Закон также дает понятие адвокатской деятельности (ст. 1), причем делает это впервые: «квалифицированная юридическая помощь, оказываемая на профессиональной основе лицами, получившими статус адвоката в порядке, установленном законом, физическим и юридическим лицам в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию». Из определения данного понятия можно выделить основные признаки адвокатской деятельности:

- 1) оказание квалифицированной юридической помощи физическим и юридическим лицам (доверителям);
- 2) оказание такой помощи лицами, работающими на профессиональной основе;
- 3) оказание юридической помощи лицами, имеющими статус адвоката, полученный в порядке, установленном законом;
- 4) цель деятельности — защита прав, свобод и интересов до-

²² Утверждена постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 (в ред. от 31.03.2017) // СПС «Гарант».

верителей и обеспечение доступа к правосудию.

Следует отметить, что адвокатская деятельность не предпринимательская деятельность, поэтому ее нужно отличать от оказания юридической помощи юристами, не являющимися адвокатами. В связи с этим Закон указывает, что не является адвокатской деятельностью юридическая помощь, оказываемая: а) работниками юридических служб юридических лиц, работниками органов государственной власти и органов местного самоуправления; б) участниками и работниками организаций, оказывающих юридические услуги, индивидуальными предпринимателями; в) нотариусами, патентными поверенными, за исключением случаев, когда в качестве патентного поверенного выступает адвокат, либо г) другими лицами, которые законом специально уполномочены на ведение своей профессиональной деятельности (ч. 3 ст. 1).

Часть 2 ст. 3 Закона закрепляет принципы организации и деятельности адвокатуры: законность, независимость, самоуправление, корпоративность, равноправие адвокатов.

В ст. 18 Закона оговорены гарантии независимости адвоката: «вмешательство в адвокатскую деятельность, осуществляемую в соответствии с законодательством, либо препятствование этой деятельности каким бы то ни было образом запрещаются». В то же время это не означает, что государство не оказывает влияния на данный институт. Так, Министерство юстиции РФ осуществляет, в частности, функции по контролю и надзору в сфере адвокатуры²³ (например, за соблюдением законодательства РФ адвокатами, адвокатскими образованиями и адвокатскими палатами; осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью территориальных органов Минюста России, связанной с ведением реестров адвокатов субъектов РФ, выдачей удостоверений адвокатов, участием представителей территориальных органов в работе квалификационных комиссий при адвокатских палатах субъектов РФ).

Со стороны государства оказывается содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи

²³ См.: Положение о Министерстве юстиции РФ, утвержденное указом Президента РФ от 13.10.2004 (в ред. от 23.04.2017) (п. 1, 3, 29, 30) // СПС «Гарант».

и ее поддержка (ст. 1 ФЗ «О бесплатной юридической помощи в РФ»). В частности, ч. 3 ст. 3 Закона об адвокатуре закрепляет, что в целях обеспечения доступности для населения юридической помощи и содействия адвокатской деятельности органы государственной власти осуществляют финансирование деятельности адвокатов, оказывающих юридическую помощь гражданам РФ бесплатно в случаях, предусмотренных законодательством РФ; а равно обеспечивают гарантии независимости адвокатуры, а при необходимости выделяют адвокатским образованиям служебные помещения и средства связи.

В числе направлений адвокатской деятельности можно отметить следующие (ст. 2 Закона): 1) дача консультаций и справок по правовым вопросам как в устной, так и в письменной форме; 2) составление заявлений, жалоб, ходатайств и др. документов правового характера; 3) представительство интересов доверителя в конституционном, гражданском и административном судопроизводстве или защита интересов доверителя в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях; 4) иное представительство интересов доверителя, в том числе на международном уровне (в разбирательстве дел в третейском суде; в органах государственной власти, органах местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях; в органах государственной власти, судах и правоохранительных органах иностранных государств, международных судебных органах, негосударственных органах иностранных государств, если иное не установлено законодательством иностранных государств, уставными документами международных судебных органов и иных международных организаций или международными договорами РФ; 5) оказание иной юридической помощи, не запрещенной федеральным законом (например, проведение «адвокатского расследования» — ст. 13 Стандарта по уголовным делам: «защитник принимает меры к собиранию и представлению необходимых для защиты доказательств, в т. ч. посредством заявления ходатайств, направления адвокатских запросов, привлечения специалиста...»; правовое просвещение населения).

Обратим внимание и на то, что до 2002 г. среди форм адвокатских образований существовали только коллегия адвокатов

и юридическая консультация (принципы ее учреждения тоже претерпели изменения), позже эти формы были дополнены адвокатским кабинетом и адвокатским бюро (ст. 21–24 Закона). К тому же органом адвокатского самоуправления стала адвокатская палата: федеральная (ст. 35 Закона) и субъектов федерации (ст. 29 Закона) — вместо коллегии адвокатов.

2. В соответствии со ст. 2 ФЗ об адвокатской деятельности адвокатом является лицо, получившее статус адвоката. Согласно ранее упомянутой государственной программе «Юстиция» количество адвокатов в России в 2016 г. составило 69 000, в 2017 г. — 69 700, на 2018, 2019 и 2020 гг. ожидается увеличение их численности до 70 000, 70 700 и 71 000 соответственно. Адвокатом в Ярославской области является лицо, получившее статус адвоката, являющееся членом адвокатской палаты Ярославской области и внесенное в реестр адвокатов Ярославской области²⁴.

Среди элементов статуса адвоката выделяются следующие: 1) порядок и основания приобретения статуса адвоката; 2) права и обязанности адвоката; 3) порядок и основания приостановления и прекращения статуса адвоката; 4) гарантии независимости адвоката; 5) ответственность адвоката²⁵.

Рассмотрим основные проблемные моменты и новшества, касающиеся данного статуса. В соответствии со ст. 9 Закона статус адвоката в России вправе приобрести лицо, которое имеет высшее юридическое образование, полученное по имеющей государственную аккредитацию образовательной программе, либо ученую степень по юридической специальности. Указанное лицо также должно иметь стаж работы по юридической специальности не менее двух лет либо пройти стажировку в адвокатском образовании в сроки, установленные Федеральным законом (от 1 до 2 лет). В отношении стажа имеется важное дополнение: у лиц, высшее юридическое образование которых является впервые полученным высшим образованием, стаж работы по юридической специальности исчисляется не ранее чем с момента окончания соответствующего образовательного учреждения.

²⁴ Пункт 2 ст. 1 Закона Ярославской области от 30.06.2003 (в ред. от 01.10.2012) « Об организации деятельности адвокатуры на территории Ярославской области // СПС «Гарант».

²⁵ См.: Кучерена А. Г. Адвокатура: учебник. М., 2004. С. 199.

Однако критике подвергается условие, что адвокатом может стать гражданин, не имеющий юридического образования вообще, но имеющий ученую степень по юридической специальности. Очевидно, что уровень знаний права выпускника юридического высшего учебного заведения не может быть признан равнозначным уровню знаний диссертанта без базового юридического образования. Для обеспечения оказания адвокатами гарантированной Конституцией России квалифицированной юридической помощи базовое высшее юридическое образование должно быть безусловным и безальтернативным основанием²⁶.

Не вправе претендовать на приобретение статуса адвоката и осуществление адвокатской деятельности лица, признанные судом недееспособными или ограниченно дееспособными, имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение умышленного преступления. По сравнению с прежним Законом РСФСР об адвокатуре нынешний Закон сделал послабление, связанное с приемом в адвокатуру лиц, имеющих неснятую или непогашенную судимость за совершение преступления по неосторожности.

Полномочия адвоката закрепляются как в соответствующих процессуальных кодексах, так и в Законе об адвокатуре. Как отмечается, все полномочия адвоката принято разделять на общие и специальные. К первым относятся права и обязанности, закрепленные в Законе об адвокатуре. Специальные полномочия адвоката, т. е. его права и обязанности при участии в судопроизводстве в качестве представителя или защитника, регламентируются соответствующим процессуальным законодательством РФ²⁷.

Закон об адвокатуре существенно расширил права адвоката по участию в сборе доказательств по делу и иному оказанию квалифицированной юридической помощи. Так, адвокат вправе (ч. 3 ст. 6):

- собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи, в том числе запрашивать справки, характеристики и иные документы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и иных

²⁶ См.: Бардин Л. Н. В Закон об адвокатской деятельности внесены изменения // Адвокатская практика. 2005. № 2.

²⁷ См.: Лисицин Р. Для чего адвокату ордер? // Российская юстиция. 2003. № 8.

организаций. Указанные органы и организации в порядке, установленном законодательством, обязаны выдать адвокату запрошенные им документы или их заверенные копии не позднее чем в месячный срок со дня получения запроса адвоката (установление срока является новеллой Закона — ст. 6¹). Раньше за невыполнение такой обязанности ответственность ни одним нормативным актом не была установлена, что создавало определенные проблемы в осуществлении данного права адвоката. Адвокату приходилось иногда дублировать этот запрос путем обращения с соответствующим ходатайством в суд или прокуратуру. В 2016 г. названный пробел был ликвидирован: неправомерный отказ в предоставлении адвокату в связи с поступившим от него адвокатским запросом информации, несвоевременное предоставление либо предоставление заведомо недостоверной информации влечет административную ответственность (ст. 5.39 КоАП РФ);

- опрашивать с их согласия лиц, предположительно владеющих информацией, относящейся к делу, по которому адвокат оказывает юридическую помощь;

- собирать и представлять предметы и документы, которые могут быть признаны вещественными и иными доказательствами, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (т. е. вести адвокатское расследование);

- привлекать на договорной основе специалистов для разъяснения вопросов, связанных с оказанием юридической помощи;

- беспрепятственно встречаться со своим доверителем наедине, в условиях, обеспечивающих конфиденциальность (в том числе в период его содержания под стражей), без ограничения числа свиданий и их продолжительности;

- фиксировать (в том числе с помощью технических средств) информацию, содержащуюся в материалах дела, по которому адвокат оказывает юридическую помощь, соблюдая при этом государственную и иную охраняемую законом тайну.

Закон предусмотрел и определенные запреты. Адвокат не вправе (ч. 4 ст. 6):

- принимать от лица, обратившегося к нему за оказанием юридической помощи, поручение в случае, если оно имеет заведомо незаконный характер;

- занимать по делу позицию вопреки воле доверителя, за ис-

ключением случаев, когда адвокат убежден в наличии самооговора доверителя;

- делать публичные заявления о доказанности вины доверителя, если тот ее отрицает;

- разглашать сведения, сообщенные ему доверителем в связи с оказанием последнему юридической помощи, без согласия доверителя (адвокатская тайна — ст. 8 Закона). Но из данного правила есть изъятие, установленное Федеральным законом от 7 июля 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»²⁸: не относятся к сведениям, на которые распространяются требования законодательства РФ о соблюдении адвокатской тайны, сведения о сделках или финансовых операциях, которые осуществляются или могут быть осуществлены в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма. При наличии у адвоката любых оснований полагать это он обязан уведомить уполномоченный орган, но не вправе разглашать факт передачи в данный орган указанной информации (ст. 7¹). Таким образом, закрепленное положение вступает в некоторое противоречие с общим для адвокатов запретом негласно сотрудничать с органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность.

Однако это и подобные ему ограничения, связанные с отступлением от адвокатской тайны (например, цензура переписки подозреваемого или обвиняемого, содержащегося под стражей, со своим адвокатом), могут иметь место. Но они «допустимы лишь при условии их адекватности и соразмерности и могут быть оправданы лишь необходимостью обеспечения указанных в ст. 55 (часть 3) Конституции РФ целей защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»²⁹.

Нарушение адвокатом запрета на разглашение адвокатской тайны влечет административную ответственность, и с июня

²⁸ См.: Российская газета. 2004. 31 июля.

²⁹ Пункт 2.2 постановления Конституционного суда РФ от 29.11.2010 № 20-П // Российская газета. 2010. 17 дек.

2016 г. адвокат несет ее как должностное лицо (ст. 13.14 КоАП).

В 2004 г. были уточнены те виды деятельности, которые не совместимы с адвокатской практикой (ч. 1 ст. 2): адвокат не вправе вступать в трудовые отношения в качестве работника, за исключением научной, преподавательской и иной творческой деятельности, занимать государственные должности РФ и субъектов РФ, должности государственной службы и муниципальные должности. Следовательно, в трудовые отношения в качестве работодателя он вправе вступать. Такое расширение сферы деятельности адвоката, по всей видимости, продиктовано тем, что адвокатура является профессиональным сообществом адвокатов и не входит в систему органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Статья 7 Закона закрепляет обязанности адвоката. Например, честно, разумно и добросовестно отстаивать права и законные интересы доверителя всеми не запрещенными законодательством Российской Федерации средствами; исполнять требования закона об обязательном участии адвоката в качестве защитника в уголовном судопроизводстве по назначению органов дознания, органов предварительного следствия, прокурора или суда, оказывать юридическую помощь гражданам РФ бесплатно в случаях, предусмотренных законом; соблюдать кодекс профессиональной этики адвоката и т. д.

Нынешний Закон является более прогрессивным, нежели прежнее законодательство об адвокатуре, поскольку, помимо перечисленных новых моментов, следует также отметить возможность осуществления адвокатской деятельности на территории России иностранными адвокатами по вопросам права данного иностранного государства (п. 5 ст. 2). Такие адвокаты должны пройти регистрацию в органах юстиции, данные об их регистрации вносятся в реестр адвокатов иностранных государств³⁰. Кроме этого, появилась новая фигура — помощник адвоката (ст. 27). В отличие от стажера адвоката помощником может стать лицо,

³⁰ См.: Административный регламент предоставления Министерством юстиции РФ государственной услуги по ведению реестра адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории Российской Федерации, утвержденный приказом Минюста РФ от 31.07.2012 (в ред. от 29.06.2016) // СПС «Гарант».

имеющее как высшее, так и незаконченное высшее или среднее юридическое образование.

Закон допускает приостановление (ст. 16) и прекращение (ст. 17) статуса адвоката (оформляется решением совета адвокатской палаты). Среди новелл в этой части (изменения были внесены уже в действующий Закон в 2004 г.) можно отметить: 1) появление новых оснований для прекращения статуса: невыполнение обязанности о недопустимости занятия адвокатской деятельностью либо занятия выборной должности в органах адвокатской палаты субъекта РФ или Федеральной палаты адвокатов лицом, статус адвоката которого приостановлен; 2) возможность обжалования решения совета адвокатской палаты о приостановлении статуса адвоката.

Следует отметить, что статус адвоката бессрочен и не имеет территориальной привязки (т. е. он может осуществлять свою деятельность на любой территории России независимо от своего местонахождения).

В завершение укажем предполагаемые Федеральной палатой адвокатов РФ *направления реформирования адвокатуры*, обозначенные в Концепции регулирования рынка профессиональной юридической помощи (проект)³¹: 1) установить исключительное право адвокатуры на судебное представительство; 2) объединить всех лиц, оказывающих на профессиональной основе юридические услуги третьим лицам, на базе существующей адвокатуры (т. е. создать единую адвокатскую корпорацию); 3) нормативно закрепить понятие квалифицированной юридической помощи и условия ее оказания; 4) создать эффективный механизм исключения из сферы оказания квалифицированной юридической помощи недобросовестных участников корпорации (за счет введения административной ответственности в отношении граждан, систематически занимающихся частной юридической практикой, но не зарегистрированных в установленном порядке); 5) ввести специализацию претендента на статус адвоката при сдаче им вступительных экзаменов; 6) ввести новую организационную форму адвокатской деятельности — адвокатское партнерство.

³¹ См.: <http://advocate-r.ru/7111-2/> (дата обращения: 13.06.2017).

Тема 4. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

План

1. Статус уполномоченного по правам человека в РФ.
2. Компетенция уполномоченного по правам человека в РФ.

Источники

1. Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. — 1997. — № 9, ст. 1011.
2. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (гл. II¹) // СПС «Гарант».

Дополнительная литература

1. Калинина, Е. Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в РФ: новый элемент в системе внутригосударственного механизма защиты прав человека / Е. Г. Калинина // Российский юридический журнал. — 2014. — № 5.
2. Москалькова, Т. Н. Роль уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в процедурах защиты прав человека по международным пактам о правах человека: тезисы выступления на науч.-практ. конф., посвященной 50-летию принятых ООН международных пактов по правам человека (18 октября 2016 г.) / Т. Н. Москалькова // Образование и право. — 2016. — № 11.
3. Синцов, Г. В. Уполномоченный по правам ребенка в системе органов государственной власти / Г. В. Синцов // LexRussica. — 2016. — № 7.

1. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (далее — Уполномоченный) учрежден в соответствии с Конституцией РФ (ст.103) и регламентируется Федеральным конституционным законом от 12.02.1997 «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (далее — Закон). Цель его создания — обеспечить гарантии государ-

ственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами (ст. 1 Закона).

Зрелость и эффективность института Уполномоченного была признана и международным сообществом. В декабре 2014 г. Бюро Международного координационного комитета национальных правозащитных институтов подтвердило в отношении уполномоченного по правам человека в Российской Федерации высший аккредитационный статус «А» на период с 2014 по 2019 г.³²

Однако деятельность уполномоченного выступает *дополнительным средством защиты* конституционных прав граждан, поскольку она лишь дополняет существующие средства защиты, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод граждан. Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав, совершенствованию законодательства РФ о правах человека и гражданина и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права, развитию международного сотрудничества в области прав человека, правовому просвещению по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты (ст. 1, 3 Закона).

Уполномоченный назначается на должность и освобождается от должности Государственной думой РФ (п. «д» ч. 1 ст. 103 Конституции РФ, ч. 2 ст. 1, ст. 8 Закона), при осуществлении своих полномочий независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам, т. е. институт уполномоченного по правам человека в РФ не входит ни в одну ветвь государственной власти. Он обладает неприкосновенностью в течение всего срока полномочий (5 лет, при этом одно и то же лицо не может быть назначено на должность более чем на два срока подряд — ст. 10 Закона).

Требования, предъявляемые к кандидату на занятие указанной должности:

а) гражданство РФ; б) возраст не моложе 35 лет; в) наличие познаний в области прав и свобод человека и гражданина, опыт

³² См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ за 2016 год // Российская газета. 2017. 17 мая.

их защиты. Последнее требование подвергается критике ввиду упрощенности подхода к выбору кандидатов, замещающих одну из важных государственных должностей РФ, поскольку нигде законодательно не определены ни степень знаний того или иного претендента, ни опыт правозащитной деятельности. Все носит оценочный характер.

Поэтому предлагается дополнить требования закона к кандидату на должность Уполномоченного пунктом о наличии у него высшего юридического образования, что позволит обеспечить замещение этой должности компетентными людьми³³. Отметим, что соответствующий закон Ярославской области не предусматривает для кандидата наличие высшего юридического образования, требуется высшее образование; несколько снижен и возрастной ценз — не моложе 30 лет — по сравнению с федеральным Уполномоченным (ст. 5).

Ввиду того, что должность, занимаемая Уполномоченным, — государственная, его статус имеет ограничения: он не может являться депутатом Государственной думы, членом Совета Федерации или депутатом законодательного (представительного) органа субъекта РФ, находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой или неоплачиваемой деятельностью, за исключением преподавательской, научной либо иной творческой; заниматься политической деятельностью, быть членом политической партии или иного общественного объединения, преследующего политические цели (ст. 11 Закона).

Формирование государственной внесудебной системы защиты прав человека предполагает учреждение должности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации (гл. II¹ ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»). И в 2016 г. это формирование окончательно завершилось. Во всех 85 субъектах России теперь приняты и действуют специальные законы, закрепляющие их статус, и назначены уполномоченные³⁴. В Ярославской области это закон

³³ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 1999, 2002, 2005 гг. // СПС «Гарант».

³⁴ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ за 2016 год // Российская газета. 2017. 17 мая.

Ярославской области «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области», принятый 02.04.2013 г. Ярославской областной думой. При этом в 2015 г. в упомянутый ФЗ введена новелла, согласно которой кандидатура на должность уполномоченного по правам человека в субъекте РФ согласовывается с федеральным уполномоченным, равно как и досрочное прекращение полномочий регионального уполномоченного (п. 13, 18 ст. 16¹). Тем самым по этим вопросам было обеспечено законодательное единообразие и усилены гарантии их независимости.

Ранее и сейчас продолжает высказываться идея о необходимости принятия Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации», который будет способствовать «совершенствованию деятельности государства по защите прав и свобод человека и гражданина, позволит сформировать в России независимую государственную правозащитную службу»³⁵, «сможет обеспечить более четкий стандарт функционирования единого института региональных уполномоченных в нашей стране»³⁶.

Очевидные преимущества института региональных уполномоченных обусловлены их географической близостью; территориальной доступностью для граждан; знанием социальных, экономических, культурных особенностей субъектов Российской Федерации, локальных правовой и политической систем. В связи с этим предлагают следующие меры регулирования их деятельности: 1) предоставить им право законодательной инициативы; 2) наделить их правом принимать участие в заседаниях органов законодательной власти субъектов РФ с правом совещательного голоса; 3) рекомендовать включить их в состав консультативных органов при высших должностных лицах субъектов РФ; 4) закрепить обязанность органов государственной власти и должностных лиц субъекта РФ рассматривать заключения и доклады уполномоченных и по результатам рассмотрения принимать постановления о мерах по устранению указанных в них нарушений прав и свобод человека и гражданина; 5) предо-

³⁵ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ в 1999, 2002, 2005 гг.

³⁶ Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ за 2016 год.

ставить региональным уполномоченным право присутствовать при судебном рассмотрении дела в кассационном порядке; б) закрепить положение о том, что вмешательство в деятельность уполномоченного по правам человека в субъекте РФ с целью повлиять на его решение, неисполнение должностными лицами обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации и субъекта РФ об уполномоченном по правам человека в субъекте РФ, а равно воспрепятствование законной деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте РФ в иной форме влечет ответственность, установленную федеральными законами и законодательством субъекта РФ³⁷.

В порядке реализации Россией рекомендаций Комитета ООН по правам ребенка по развитию системы независимого государственного и общественного контроля за соблюдением прав детей в нашей стране учреждена должность уполномоченного по правам ребенка в целях обеспечения эффективной защиты прав и интересов ребенка в Российской Федерации³⁸ (на уровне Ярославской области тоже имеется такой уполномоченный³⁹).

Также в России функционирует уполномоченный по защите прав предпринимателей (как на федеральном⁴⁰, так и на уровне некоторых субъектов РФ; Ярославская область не исключение⁴¹). Цель — обеспечить гарантии государственной защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности и соблюдения указанных прав органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами (ст. 1 ФЗ).

³⁷ См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в РФ за 2016 год.

³⁸ См.: Указ Президента РФ от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» // СПС «Гарант».

³⁹ См.: Закон Ярославской области от 28.12.2010 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области». URL: // www.duma.yar.ru (дата обращения: 17.06.2017).

⁴⁰ См.: Федеральный закон от 07.05.2013 «Об уполномоченных по защите прав предпринимателей в Российской Федерации» // Российская газета. 2013. 13 мая.

⁴¹ См.: Закон Ярославской области от 21.05.2013 «Об Уполномоченном по защите прав предпринимателей в Ярославской области». URL: // www.duma.yar.ru (дата обращения: 17.06.2017).

Указанные виды уполномоченных можно отнести к числу специализированных. В дальнейшем планируется расширение сферы деятельности *специализированного Уполномоченного* за счет создания данного института по защите прав военнослужащих, беженцев и вынужденных переселенцев, по контролю за деятельностью правоохранительных органов, учреждений уголовно-исполнительной системы, по защите свободы слова и средств массовой информации. Учреждение института специализированных уполномоченных на федеральном уровне будет возможно путем внесения соответствующих дополнений в ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в РФ». На уровне отдельных регионов могут учреждаться и иные должности специализированных уполномоченных. Так, в июне 2017 г. на Дальнем Востоке появилась должность уполномоченного по правам переселенцев-староверов.

2. К компетенции уполномоченного по правам человека в РФ относится рассмотрение жалоб лишь физических лиц: граждан РФ, находящихся на территории России иностранных граждан и лиц без гражданства. Основанием для обращения к данному должностному лицу за квалифицированной юридической помощью является нарушение прав и свобод человека. Однако законодатель предусмотрел ряд условий, при которых возможно обращение заявителей к Уполномоченному (ст. 16, 17 Закона) (нужна совокупность этих условий):

а) обжаловать допускается решения или действия (бездействие) государственных органов (за исключением решений палат Федерального собрания РФ и законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта РФ), органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих;

б) ранее заявитель уже обращался за защитой своих прав в судебном либо административном порядке, но не согласен с принятым решением. Что касается судебного порядка защиты, то для обращения к Уполномоченному с жалобой не обязательно проходить все судебные инстанции, достаточно рассмотрения дела по существу в суде первой инстанции;

в) жалоба должна быть подана Уполномоченному не позднее одного года со дня нарушения прав и свобод заявителя или с того

дня, когда заявителю стало известно об их нарушении.

При этом жалоба Уполномоченному в субъекте РФ не является основанием для отказа в принятии аналогичной жалобы к рассмотрению Уполномоченным РФ.

В то же время существует некоторая противоречивость мысли законодателя. Так, с одной стороны, обжалованию подлежат решения или действия (бездействие) четырех субъектов: государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих (ст. 16 Закона) (следовательно, по смыслу Закона получается, что действия государственного служащего, не являющегося должностным лицом, тоже могут быть обжалованы). С другой стороны, если действия (бездействие) государственных служащих обжалуются Уполномоченному, то он не информирует последних о рассмотрении жалобы, хотя другим субъектам из числа государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц такая информация должна быть предоставлена (п. 2 ст. 20 Закона). Кроме того, государственные служащие исключены из числа тех, кто обязан гарантировать государственную защиту прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения (ст. 1 Закона). Про государственных служащих «забыл» законодатель и в других ситуациях (см. ст. 23, 25, 27, 29, 35). Но зато в 2015 г. в ст. 29 Закона законодатель дополнительно ввел новых субъектов, чьими действиями или решениями были нарушены права человека и в отношении которых Уполномоченный вправе реагировать (обратиться в суд с административным иском): иной орган, организация, наделенные отдельными государственными или иными публичными полномочиями; муниципальный служащий. Однако данное нововведение не согласуется с общим контекстом закона.

В связи с тем, что деятельность Уполномоченного является дополнительным средством защиты прав и свобод граждан, он вправе произвести лишь ограниченный круг действий в целях осуществления указанной защиты (ст. 29, 31, 32). Со стороны самого Уполномоченного данное положение вещей вызывало критику и неоднократно звучали предложения по расширению его компетенции. Среди них:

1. Учредить институт представителей федерального Уполномоченного в Государственной думе РФ, Совете Федерации,

в правительстве РФ, в высших судебных органах, а также в тех органах исполнительной власти, к компетенции которых отнесены вопросы защиты прав и свобод граждан. Отчасти это положение о представителях нашло законодательную поддержку: в новой редакции Закона⁴² Уполномоченный наделен правом участия в заседаниях палат Федерального собрания РФ при рассмотрении ими вопроса об утверждении итогового доклада парламентской комиссии о фактах нарушения прав и свобод граждан (ст. 32).

2. Передать Уполномоченному ряд надзорных функций за соблюдением прав и свобод человека и гражданина в целях установления более тесного взаимодействия с органами прокуратуры.

3. Предоставить Уполномоченному право законодательной инициативы.

4. Расширить его возможности для обращения в Конституционный суд РФ, в том числе и по вопросам толкования действующего российского законодательства и международных договоров, подписанных РФ.

На сегодня сделаны следующие шаги по расширению компетенции уполномоченного по правам человека в РФ (в рамках рассматриваемого ФКЗ):

1. Появилась возможность обращаться в суд с административным иском в защиту неограниченного круга лиц (подп. 1 ч. 1 ст. 29), чьи права были нарушены.

2. Уполномоченный имеет право направить запрос уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации в целях оказания содействия в проведении проверки обстоятельств, подлежащих выяснению (ч. 1 ст. 22).

3. Расширен свидетельский иммунитет Уполномоченного: теперь он вправе отказаться от дачи свидетельских показаний не только по гражданскому и уголовному делу, но и по административному делу, делу об административном правонарушении об обстоятельствах, ставших ему известными в связи с исполнением им своих обязанностей.

4. В целях обеспечения эффективной деятельности уполномо-

⁴² См.: Федеральный конституционный закон от 06.10.2006 «О внесении изменения в ст. 32 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в РФ» // Российская газета. 2006. 18 окт.

моченных по правам человека в субъектах РФ Уполномоченный вправе создать в качестве консультативного и совещательного органа совет уполномоченных по правам человека (ч. 2 ст. 36²). Такой Совет начал свою деятельность в 2016 г., в его состав входит по одному представителю от каждого федерального округа из числа уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, институт уполномоченных по правам человека в России стал новым институтом государственной защиты прав и свобод человека, который согласованно реализует правозащитную деятельность уполномоченных.

Оглавление

Тема 1. Судебная власть в Российской Федерации	3
Тема 2. Нотариат в Российской Федерации	17
Тема 3. Адвокатура в Российской Федерации	27
Тема 4. Институт уполномоченного по правам человека в Российской Федерации	37

Учебное издание

Спиридонова Ольга Евгеньевна

**Правоохранительные органы
Российской Федерации**

Учебно-методическое пособие

Редактор, корректор М. Э. Левакова

Верстка М. Э. Леваковой

Подписано в печать 29.11.17. Формат 60×84 1/16.

Усл. печ. л. 2,79. Уч.-изд. л. 2,2.

Тираж 14 экз. Заказ

Оригинал-макет подготовлен
в редакционно-издательском отделе ЯрГУ

Ярославский государственный университет
им. П. Г. Демидова.

150003, Ярославль, ул. Советская, 14.

