



Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

**ОРГАНИЗАЦИЯ
И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ СУДОВ
ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ
НОВЕЛЛЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Монография

Ответственный редактор
В.П. Кашенов

Москва
Юридическая фирма
КОНТРАКТ
2016

УДК 347.97
ББК 67.711.1
О-64

*Рекомендовано к печати Ученым советом (секция «Публичного права»)
Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

В.Н. Махов — доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации;

И.С. Власов — кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

О-64 **Организация и деятельность судов общей юрисдикции: новеллы и перспективы:** монография / В.П. Кашепов, А.А. Гравина, О.В. Макарова и др.; отв. ред. В.П. Кашепов. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2016. — 240 с.

ISBN 978-5-98209-176-5

Монография посвящена комплексному изучению системы судов общей юрисдикции Российской Федерации.

Раскрывается современное понимание конституционных принципов правосудия, в том числе принципа состязательности, и роли суда в судебном разбирательстве. Рассматриваются вопросы, связанные с обеспечением деятельности судебных органов и доступа к информации о работе судебных инстанций; разграничением компетенции федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации; организацией участков мировых судей. Сформулированы предложения относительно требований к кандидатам на должность судей, их профессиональной подготовки и повышения квалификации, в частности квалификационной аттестации и возможностей карьерного роста. Развивается доктрина надзора за судебной деятельностью как одно из направлений теории судебного права.

Целью исследования является анализ нормативных правовых актов в области судопроизводства, выявление проблем правоприменения и совершенствование законодательства в этой сфере.

Для ученых-правоведов, практикующих юристов, судей, преподавателей, аспирантов, студентов юридических вузов и факультетов.

УДК 347.97
ББК 67.711.1

The Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation

**ORGANIZATION
AND ACTIVITY
OF COURTS OF GENERAL
JURISDICTION
NOVELTIES AND PERSPECTIVES**

Monograph

Under the editorship of
V.P. Kashepov

Moscow
Law firm
CONTRACT
2016

*Recommended for publication by the academic Council (section «Public law»)
of the Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation*

R e w i e w e r s :

V.N. Makhov — doctor of legal Sciences, Professor, honored lawyer of the Russian Federation, Honorary worker of higher professional education of the Russian Federation;

I.S. Vlasov — candidate of legal Sciences, docent, honored lawyer of the Russian Federation, leading researcher of the Institute of legislation and comparative law under the government of the Russian Federation

Organization and Activity of Courts of General Jurisdiction: Novelties and Perspectives: monograph / V.P. Kashepov, A.A. Gravina, O.V. Makarova, etc.; under the editorship of V.P. Kashepov. — M.: The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation: Law firm CONTRACT, 2016. — 240 c.

ISBN 978-5-98209-176-5

This monograph is a comprehensive study on the organization and operation of courts of general jurisdiction, namely the position of the courts of general jurisdiction in the Russian judicial system, the organizational basis of the system these vessels, the position of judge as the organizational basis of the activity of courts of general jurisdiction, the organizational support of the activities of these vessels, as well as improving the system of courts of general jurisdiction.

For legal scholars, law enforcement officials, teachers, graduate students, law students, and also for a wide circle of readers, interested in problems of organization and activity of courts of General jurisdiction.

КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

Кашепов В.П., ответственный редактор, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом уголовного, уголовно-процессуального законодательства; судоустройства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП) (предисловие; гл. 1; § 1, 2 гл. 2);

Гравина А.А., кандидат юридических наук, доцент, ведущий научный сотрудник (ИЗиСП) (§ 3–5 гл. 2; § 1, 2 гл. 5);

Макарова О.В., кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник (ИЗиСП) (гл. 3);

Хромова Н.М., научный сотрудник (ИЗиСП) (§ 1, 3 гл. 4; § 4 гл. 5);

Ямашева Е.В., научный сотрудник (ИЗиСП) (§ 2 гл. 4; § 3 гл. 5).

AUTHORS

Kashepov V.P., editor, doctor of law (LL.D), professor, honoured scientist of the Russian Federation, head of the Department of criminal law and procedure; judiciary of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation (ILCL) (preface; chapter 1; § 1, 2 chapters 2);

Gravina A.A., doctor of law (Ph.D.), assistant professor, leading research fellow (ILCL) (§ 3–5 chapters 2; § 1, 2 chapters 5);

Makarova O. V., doctor of law (Ph.D.), leading research fellow (ILCL) (chapter 3);

Khromova N.M., research fellow (ILCL) (§ 1, 3 chapters 4; § 4 chapters 5);

Yamasheva E.V., research fellow (ILCL) (§ 2 chapters 4; § 3 chapters 5).

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ	12
ПРЕДИСЛОВИЕ	13
Глава 1 СУДЫ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	17
§ 1. Система судов общей юрисдикции: законодательство, организация, компетенция	17
§ 2. Краткий обзор истории преобразования судебной системы России	36
Глава 2 ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ	43
§ 1. Правовые основы организации и деятельности системы судебных органов	43
§ 2. Государственное руководство судами общей юрисдикции	58
§ 3. Приближение судов к населению: обеспечение доступности правосудия	70
§ 4. Участие граждан в осуществлении правосудия	80
§ 5. Органы судейского сообщества — выразители интересов судей	91
Глава 3 ДОЛЖНОСТЬ СУДЬИ КАК ОРГАНИЗАЦИОННАЯ ОСНОВА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ	106
§ 1. Понятие и виды судейских должностей в судах общей юрисдикции	106
§ 2. Институт председателей судов как элемент организации деятельности судов общей юрисдикции	116
§ 3. Требования к кандидатам на должности судей	129
§ 4. Порядок отбора и назначения кандидатов на должности судей судов общей юрисдикции	139
§ 5. Профессиональная переподготовка и повышение квалификации судей	147
§ 6. Квалификационная аттестация как механизм карьерного роста судей	153

Глава 4

**ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ..... 165**

- § 1. Обеспечение деятельности судов
общей юрисдикции165
- § 2. Организационно-правовые проблемы
деятельности аппарата судов общей юрисдикции180
- § 3. Организация доступа к информации
о деятельности судов и основные требования
при обеспечении доступа к этой информации.....187

Глава 5

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ
СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ 200**

- § 1. Централизация и децентрализация
системы судов общей юрисдикции200
- § 2. Разграничение компетенции
федеральных судов и судов
субъектов Российской Федерации208
- § 3. Тенденции организации деятельности
мировых судей217
- § 4. Развитие системы специализированных судов227

CONTENTS

ABBREVIATIONS	12
PREFACE	13
Chapter 1 COURTS OF GENERAL JURISDICTION IN THE JUDICIAL SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION	17
§ 1. The system of courts of General jurisdiction: legislation, organization, competence.....	17
§ 2. Brief overview of the history of the transformation of the Russian judicial system.....	36
Chapter 2 ORGANIZATIONAL BASES OF SYSTEM OF COURTS OF GENERAL JURISDICTION	43
§ 1. Legal basis of organization and activities of the judiciary.....	43
§ 2. The state leadership of the courts of General jurisdiction	58
§ 3. The approach of courts to the population: ensuring access to justice.....	70
§ 4. The participation of citizens in the administration of justice.....	80
§ 5. The bodies of the judiciary – the spokesmen of interests of judges.....	91
Chapter 3 THE POSITION OF JUDGE AS THE ORGANIZATIONAL BASIS OF ACTIVITIES OF COURTS OF GENERAL JURISDICTION	106
§ 1. Concept and types of judicial positions in courts of General jurisdiction	106
§ 2. The Institute of presidents of the courts as an element of the operation of courts of General jurisdiction	116
§ 3. Requirements to candidates for judges	129
§ 4. The procedure for selection and appointment of candidates to posts of judges of courts of General jurisdiction	139
§ 5. Professional retraining and advanced training of judges.....	147
§ 6. Certification as a mechanism of career promotion of judges.....	153

Chapter 4

ORGANIZATIONAL SUPPORT OF ACTIVITY

OF COURTS OF GENERAL JURISDICTION 165

- § 1. Ensuring activities of courts
of General jurisdiction165
- § 2. Organizational and legal problems of activities
of devices of courts of General jurisdiction180
- § 3. Organization of access to information
on courts' activities and the basic requirements
for providing access to this information187

Chapter 5

IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF COURTS

OF GENERAL JURISDICTION 200

- § 1. Centralization and decentralization
of the system of courts of General jurisdiction.....200
- § 2. The division of authority
between Federal courts and courts
of constituent entities of the Russian Federation208
- § 3. Trends in the organization of activities
of justices of the peace217
- § 4. The development of specialized ships227

ПРИНЯТЫЕ СОКРАЩЕНИЯ

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ

АПК РФ — Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24.07.2002 № 95-ФЗ;

ГПК РФ — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ;

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ;

КоАП РФ — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ;

УК РФ — Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ;

УПК РФ — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ;

Закон о статусе судей — Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»;

Закон о судебной системе — Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»;

Закон о судах общей юрисдикции — Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации».

ПРОЧИЕ СОКРАЩЕНИЯ

ВС РФ — Верховный Суд Российской Федерации;

ВАС РФ — Высший Арбитражный Суд Российской Федерации.

ПРЕДИСЛОВИЕ

В связи с преобразованиями в конституционном регулировании законодательства в сфере организации судебной системы, а также изменениями редакции ряда статей Конституции РФ, относящихся к сфере судостроительства и прежде всего к вопросам формирования, определения порядка деятельности и комплекса полномочий судебных органов, возникла необходимость обновления научного анализа сложившихся правоотношений в сфере организации и деятельности судов общей юрисдикции Российской Федерации. В ходе проведения судебной реформы были выявлены организационно-правовые проблемы функционирования российской системы судов общей юрисдикции. Так, закрепленные в Конституции РФ характеристики — независимость и самостоятельность судов — потребовали формирования не только организационно-правовой, но и материально-технической основы их деятельности, обязанность по обеспечению которых была возложена на государство.

Изучение возможностей преодоления возникших организационных проблем приобретает особую актуальность в связи с объективными потребностями судебной практики в целях совершенствования организации работы в судах.

В монографии анализируются вопросы построения системы принципов организации и работы судов общей юрисдикции, так как эти принципы определяют наиболее существенные стороны данного вида государственной деятельности; ими закрепляются существенные правовому государству демократические начала функционирования судебных органов в интересах граждан, общества и государства. Данные принципы отражают мировой опыт наиболее рациональной организации правосудия, что дает основание рассматривать их как конституционные основы, которые находят свое отражение и развитие в федеральных законах, регулирующих деятельность суда с учетом специфики сферы судопроизводства и национальных особенностей российской правовой системы, а также общепризнанных норм международного права и международных договоров, ратифицированных Российской Федерацией.

Авторы исследуют различные варианты приближения правосудия к населению, которые позволяли бы участвующим в деле лицам в короткий срок и с наименьшими затратами разрешить спор, а также присутствовать в судебном заседании. Среди указанных вариантов закрепленная в Концепции судебной реформы в Российской Федерации 1991 г. идея образования окружных судов, создание судебных

районов, судебных сессий (судебных присутствий) в составе районного суда. Кроме того, современные информационные и коммуникационные технологии позволяют на новом уровне обеспечить установленный Конституцией РФ принцип публичности судебного разбирательства путем увеличения степени прозрачности, доступности и открытости правосудия.

В монографии рассматриваются вопросы участия граждан в правосудии, поскольку такое участие не только позволяет гражданам реализовать свое право, но и является важнейшей гарантией объективности суда, общественного контроля, обеспечивающего вынесение справедливого судебного решения. Представлен исторический опыт привлечения граждан к осуществлению правосудия в судах общей юрисдикции в качестве народных заседателей, а также проанализирована другая форма участия граждан — суд присяжных заседателей. Выявлены различия в подходах к работе граждан в системе отправления правосудия.

Особое внимание уделяется исследованию должности судьи как основного субъекта в организации деятельности судов общей юрисдикции, т.е. личности, являющейся носителем судебной власти, замещающей государственную должность Российской Федерации, состоящей членом судейского сообщества, призванного защищать интересы и права судьи.

Так, отмечается, что судьи, являясь носителями судебной власти, занимают определенные судебские должности, каждая из которых законодательно наделена соответствующим объемом государственно-властных полномочий. При этом понятие «должность судьи» не отождествляется с понятием «статус судьи», поскольку «должность» отражает в первую очередь организационную характеристику, а «статус» — правовую.

Совокупность судебских должностей составляет организационную основу деятельности судов общей юрисдикции. В связи с этим рассмотрена иерархия судебских должностей в системе судов общей юрисдикции, где ключевое значение имеет должность председателя суда. Это обусловлено необходимостью совершенствования его правового статуса, а также определения его роли в организации деятельности судов с учетом такой особенности, как самостоятельность судов и независимость судей.

Не получили законодательного закрепления требования, предъявляемые к кандидатам на должность председателя суда общей юрисдикции, а также к самому председателю, задачи и принципы его деятельности и иные элементы правового статуса должностного лица — руководителя суда. Требуется решения проблема, свидетельст-

вующая о наличии широкого круга дискреционных полномочий председателей судов в отношении рядовых судей, существенно снижающих независимость последних.

Кроме того, выявляются недостатки правового регулирования вопросов переподготовки и повышения квалификации судей, поскольку их профессионализм является одним из важнейших требований, призванных обеспечить эффективное правосудие. В связи с этим отмечается отсутствие четких критериев судейского профессионализма. Обосновывается необходимость легального определения этой категории, которая включает в себя не только понятие «качество работы», но и деловые и нравственные качества судьи.

Исследован действующий механизм квалификационной аттестации судей, который, по мнению авторов, имеет недостаточное законодательное регулирование, поскольку отсутствуют цель, задачи такой аттестации, логичность и системность правового регулирования рассматриваемых общественных отношений.

Предлагается расценивать квалификационную аттестацию судей как организационно-правовой механизм мотивации судьи к качественному выполнению своих должностных обязанностей, способствующий его карьерному росту. При этом отмечается, что при создании такого механизма квалификационной аттестации судей следует соблюдать баланс, позволяющий провести оценку профессиональных знаний, а также результатов судебной деятельности судьи, не нарушая при этом гарантий судейской независимости.

Выявляются основные недостатки механизма квалификационной аттестации судей, сделан вывод о том, что необходимо создание такой процедуры, при которой не только подтверждается квалификация и профессионализм судьи, но и открываются перспективы для его карьерного роста.

Исследованы проблемы финансового, материально-технического обеспечения судов общей юрисдикции, затронуты вопросы расширения полномочий Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации как органа, реализующего функцию по организационному обеспечению деятельности судов.

Сформулированы предложения по устранению недостатков, содержащихся в положениях федерального и регионального законодательства, регулирующих правовое положение таких должностных лиц аппарата судов общей юрисдикции и аппарата мирового судьи, как администратор суда, помощник судьи, секретарь суда, секретарь судебного заседания.

Впервые на монографическом уровне рассмотрена проблема федеративного устройства российской судебной системы, исследованы

Предисловие

возможности ее централизации и децентрализации, разграничение компетенции федеральных судов и судов субъектов Российской Федерации, предлагаются пути дальнейшего развития системы судов общей юрисдикции.

Изучение проблем, связанных с организацией и деятельностью мировых судей, выявило отсутствие концепции мировой юстиции в нашей стране. Ее разработка позволит решить вопросы постоянного роста нагрузки мировых судей, определения порядка наделения полномочиями мирового судьи (назначение или избрание), обеспечения деятельности мирового судьи и его аппарата.

Предлагаемая книга написана в продолжение исследований законодательства об организации и деятельности судов общей юрисдикции, проведенных Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Глава 1

СУДЫ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ В СУДЕБНОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. СИСТЕМА СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ОРГАНИЗАЦИЯ, КОМПЕТЕНЦИЯ

Материальной основой утверждаемой Конституцией РФ политико-правовой доктрины судебной власти является судебная система Российской Федерации. Конституционное регулирование организации и деятельности судебной системы представляет собой правовой фундамент судебно-правовой политики в Российской Федерации, ее направление и формирование.

Судебная система РФ представляет собой совокупность действующих в Российской Федерации судебных органов, образованных в установленном Конституцией РФ порядке, осуществляющих функции судебной власти, объединенных общностью задач, основ построения и организации деятельности с учетом федеративного и административно-территориального устройства Российской Федерации.

Основы сложившейся в Российской Федерации судебной системы, ее задачи и гарантии их реализации изложены в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура» Конституции РФ. В этой главе назван основной правовой акт, которым определяются содержание и структура судебной системы как основополагающего института государственного устройства Российской Федерации, — Закон о судебной системе.

Основополагающее значение для характеристики российской судебной системы имеет содержание и порядок расположения ст. 125, 126 и 128 Конституции РФ, определяющих компетенцию и место занимаемых в судебной системе каждым из высших судебных органов РФ: Конституционным Судом РФ, ВС РФ. Этот порядок размещения и последовательности правового регулирования судебных органов имеет значение не только для определения структуры судебной системы в целом, но и для установления места в судебной системе всех иных федеральных судов, их роли в организации и осуществлении судебно-правовой политики в Российской Федерации, принципов ее проведения.

В связи с известным изменением структуры судебной системы Российской Федерации, связанным с Законом Российской Феде-

рации о поправке к Конституции РФ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», исключившим из ст. 126 Конституции РФ упоминание о судах общей юрисдикции и установившим полномочия ВС РФ как высшего судебного органа по гражданским делам, разрешению экономических споров, уголовным, административным делам, подсудным судам, образованным в соответствии с федеральным конституционным законом, исключением ВС РФ из перечня судебных органов судов общей юрисдикции, вопросы о статусе судов, относящихся к категории судов общей юрисдикции, их признаках остаются открытыми.

Регулирование их организации, правового положения особенностей положения в судебной системе не может исчерпываться Законом о судах общей юрисдикции.

Известно, что юрисдикция суда как определенный законом комплекс его полномочий зависит от некоторых признаков: подсудности или подведомственности дел, подлежащих его рассмотрению или разрешению; территории, ограничивающей действие его полномочий; контингента лиц, имеющих право обращаться в данный суд в случае установления специальной подсудности по некоторым категориям дел.

Полномочия, порядок образования и организация деятельности судов общей юрисдикции, статус входящих в эту подсистему структурных подразделений организационной инфраструктуры характеризуются рядом особенностей, установленных федеральными конституционными законами. К их числу относятся Закон о судебной системе, Закон о судах общей юрисдикции, федеральные конституционные законы «О военных судах Российской Федерации», «О Верховном Суде Российской Федерации» и целый ряд федеральных законов, образующих сферу обеспечения реализации конституционного института судебной власти, правовую основу успешной деятельности судебных органов, формулирующих задачи и устанавливающих цели судебной деятельности, представляющих содержание проводимой государством судебной политики в области обеспечения государственной и общественной безопасности, охраны прав и законных интересов граждан, обеспечения установленного Конституцией РФ правопорядка в Российской Федерации.

Систему судов общей юрисдикции в Российской Федерации как основного компонента судебной системы составляют федеральные суды общей юрисдикции и суды общей юрисдикции субъектов Российской Федерации.

Научное издание

**ОРГАНИЗАЦИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУДОВ
ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ
НОВЕЛЛЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Монография

Ответственный редактор

В.П. Кашепов

Подписано в печать 12.11.2016.

Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.

Печать офсетная. Усл. печ. л. 15,0. Уч.-изд. л. 16,0.

Тираж 500 экз. Заказ № .

Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации