

Итоги судебной реформы

Важнейшей предпосылкой судебной реформы в России было признание суверенитета Российской Федерации, объявление ее демократическим правовым государством, функционирование которого основано на принципе разделения властей (п. 13 Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990г.).

Концепция судебной реформы в РСФСР, одобренная постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г., провозгласила необходимость глубоких преобразований в сферах законодательного регулирования, кадрового и ресурсного обеспечения, организации правоохранительной и судебной деятельности для преодоления кризиса отечественной юстиции в широком понимании этого слова. В частности, поддерживалось учреждение Конституционного Суда, предполагалось возрождение суда с участием присяжных заседателей, института мировых судей, введение судебного контроля за правомерностью заключения под стражу, утверждение принципа несменяемости судей, пересмотр ведомственных показателей работы правоохранительных органов и судов.

Основополагающие идеи Концепции судебной реформы были зафиксированы в Конституции Российской Федерации 1993 года и ряде российских законов, принимавшихся в 1991 году и последующие годы.

Первый, романтический, этап судебной реформы завершился к 1996 году, когда демократические завоевания в области судоустройства и судопроизводства были приспособлены бюрократией к ее нуждам, органы судейского сообщества стали проводниками воли судейского начальства, а председатели судов добились узаконения своего пожизненного пребывания у власти. Объем полномочий этих должностных лиц превысил разумные и безопасные для независимости их коллег пределы. Конституционный Суд Российской Федерации получил незабываемый урок в период «поэтапной конституционной реформы» 1993 года, когда деятельность Суда была насильственно приостановлена, и этот опыт наложил отпечаток на практику конституционного контроля. Демократические реформы практически не коснулись прокуратуры, органов внутренних дел и государственной безопасности, как бы ни менялись их названия.

Концепция судебной реформы в России (тезисы)

Автор: Administrator
30.05.2011 14:13

Положительными результатами романтического этапа судебной реформы оказались:

подготовка правовых и, отчасти, организационных предпосылок возрождения судебной власти в России на демократических принципах;

формальное признание непосредственного действия в России международных актов о правах человека в качестве части ее правовой системы;

расширение круга вопросов, подлежащих разрешению судами;

создание действующих моделей конституционного контроля и состязательного судопроизводства, перераспределение полномочий в системе «силовых» министерств и ведомств.

Ни одно из введенных сверху новшеств не закрепилось в сознании правоприменителей в качестве необратимого, они лишь в небольшой степени повлияли на содержание технологий деятельности судов и правоохранительных органов. При этом подспудные, теневые технологии работы органов правосудия (обвинительный уклон, фальсификация протоколов судебных заседаний) и силовых структур (применение пыток, фабрикация доказательств, выборочное уголовное преследование) сохранились. Усугубилось отчуждение судов и правоохранительных органов от народа, нарастал кризис доверия к этим системам.

Вторая волна преобразований прилась на начало нынешнего века, когда под эгидой Президента Российской Федерации обновилось процессуальное законодательство и были пересмотрены многие судоустройственные нормы. Превратившись из частного дела проникших в бюрократический аппарат энтузиастов в государственное мероприятие, судебная реформа изменила свою направленность и стала средством укрепления вертикали власти.

Результатами второго этапа судебной реформы стали:

перераспределение каналов влияния на судебную систему от органов власти субъектов Российской Федерации в пользу Администрации Президента Российской Федерации;

упрочение зависимости судей от председателей судов, а тех -от президентских структур;

в конечном итоге - возвращение судебной системы к фактической роли придатка преобладающей власти.

Продолжали заимствоваться, хотя и с купюрами, принятые в правовых государствах схемы организации судебной и правоохранительной деятельности (в частности, судебный контроль за предварительным расследованием уголовных дел). Внедрение новых институтов происходило при сопротивлении правоприменителей, которые продолжали и продолжают воспроизводить прежние обыкновения и, открыто либо под прикрытием буквалистского толкования законов, выхолащивать и игнорировать новшества, придавать им смысл, противоречащий замыслу законодателя.

Принятая в рамках второго этапа преобразований Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2002 - 2006 года (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2001 г. № 805) фактически является документом, направленным не на развитие судебной системы, а лишь на обеспечение ее функционирования на лучших условиях и в расширенном варианте.

Настало время перейти к третьему этапу судебной реформы, переосмыслив предшествующий опыт и создав обращенные лицом к народу, эффективные судебную и правоохранительную системы. Судебная власть должна, наконец, стать самостоятельной влиятельной силой, независимой в своей деятельности от органов законодательной и исполнительной властей. Не потерял своей актуальности лозунг, провозглашенный в 1856 году Александром II с высоты российского престола: «Да правда и милость царствуют в судах».

Необходимость судебной реформы

Возобновление судебной реформы необходимо потому, что нынешнее положение судебной и правоохранительной деятельности нетерпимо:

правоприменители не признают на деле естественного происхождения и приоритетного значения прав человека; уровень правовой культуры населения, а также судей и находящихся на государственной службе юристов крайне низок;

реальные технологии и ценности судебной и правоохранительной деятельности существенно отличаются от нормативно признанных; эти карательные по своим природе и назначению технологии (начиная с сохранения прописки, незаконных проверок документов у граждан и вплоть до похищения людей и бессудных казней в Чеченской Республике) порождают нарушение прав человека в огромных масштабах;

государственная защита интересов лиц, оказавшихся в пределах функционирования силовых структур и судов, не эффективна; квалифицированная юридическая помощь основной массе населения недоступна;

народ отстранен от участия в осуществлении правосудия по подавляющему большинству уголовных и гражданских дел, по всем административным делам;

судейская корпорация отгородилась от претензий общества частотой конфиденциальности; жалобы граждан на злоупотребления судей игнорируются квалификационными коллегиями судей и председателями судов; одновременно из судебной системы изгоняются квалифицированные и подлинно независимые судьи;

в рамках рыночной системы хозяйствования сохраняется чуждая ей социалистическая практика произвольного распределения благ между сотрудниками судов и правоохранительных органов;

в основах конституционного строя Российской Федерации на практике отсутствует

Концепция судебной реформы в России (тезисы)

Автор: Administrator
30.05.2011 14:13

полноценное разделение властей, причем правосудие все больше превращается в рядовую управленческую деятельность - «расправу».

Сегодня в России много учреждений и процедур, которые похожи на настоящие, но работают по-другому, не так, как было задумано авторами юридических текстов или принято в правовых государствах.

Задачи судебной реформы

Новый этап судебной реформы должен иметь не демагогический, а реальный эффект и оцениваться в зависимости от достижения конкретных результатов. Среди таких результатов первоочередными являются:

преодоление обвинительного уклона в деятельности правоохранительной системы и судов;

освобождение людей от угрозы применения пыток, от риска унижающего достоинство обращения; справедливое, эффективное и быстрое расследование заявлений о применении пыток; восстановление нормального судопроизводства на территории Чеченской Республики;

обеспечение каждому доступности квалифицированной юридической помощи; ликвидация «черной адвокатуры», содействующей органам уголовного преследования вопреки интересам доверителей;

сокращение предельных сроков пребывания обвиняемых под стражей до 6 месяцев с момента фактического лишения свободы (задержания);

сокращение численности тюремного населения до уровня, не превышающего 300 человек на 100 тысяч населения;

преодоление практики сокрытия преступлений от учета;

предоставление каждому права на судебное разбирательство без неоправданной задержки; подавляющее большинство гражданских дел должны разрешаться в пределах месячного срока;

искоренение фальсификаций в ходе досудебного и судебного производства, в особенности, фальсификации протоколов судебных заседаний;

эффективное восстановление пострадавших в правах, реальное исполнение судебных решений о взысканиях в кратчайшие сроки.

Причины неуспеха предыдущих этапов судебной реформы

Судебная реформа - это практическое преобразование. Достижение целей преобразований связано не столько с нормативным описанием «правильных» образцов правосудия и правоохранительной деятельности, не столько с заимствованием институтов из иностранного и российского дореволюционного права, сколько с точным представлением о причинах провалов при налаживании новых отношений чисто юридическими методами.

Главной причиной того, что новшества не прививаются на современной российской почве и извращаются на практике, выступает сопротивление демократическим преобразованиям со стороны судей и сотрудников правоохранительных органов, а также судебной и правоохранительной систем в целом. Новые формы оказываются не адекватными менталитету этих людей, их повседневным служебным отношением и привычкам, принятым в названных системах технологиям способам оценки деятельности и каналам карьерного роста. Отказ от люстрации, сохранение руководящих постов в судах и правоохранительных органах за людьми советской закалки или их выучениками имеют своим следствием уязвимость, ненадежность, шаткость всяческих преобразований.

Следующей по значимости причиной, сдерживающей демократические преобразования, представляется сохранение в видоизмененных формах «телефонного права», а также институциональных связей и личных приятельских отношений работников судебной и правоохранительной систем. Эти системы охотно предоставляют федеральной и местной власти услуги по выборочному уголовному преследованию и угодному разрешению так называемых «заказных» дел. Власти, в свою очередь, небескорыстно создают на базе некоторых судов «островки благополучия», снабжают суды и судей через органы Администрации Президента и местных администраций, доплачивают судьям и персоналу из неконституционных источников, списывают с судов коммунальные долги, ведут переговоры с председателями судов по поводу предоставления нуждающимся судьям квартир.

Многие службы и подразделения правоохранительных органов переродились, предоставляя коррупционные услуги организациям и частным лицам; продажность захлестнула и судебский корпус, стала реальной проблемой. Надо отметить, что судьи принимают взятки, в основном, за быстроту рассмотрения дел и вынесение законных решений; поэтому лихоимцы остаются практически безнаказанными. Судебные решения используются конкурирующими финансовыми группировками для закрепления достигнутых закулисно договоренностей, а также и как ресурс экономического противоборства.

Наконец, реформы отторгаются судебной и правоохранительной системами, как и другими бюрократическими структурами, поскольку создают напряженность в делах и временно расстраивают нормальный производственный процесс, затрудняют работу «конвейера».

Особенности реформируемой среды

Проектируя судебную реформу и выражая нормативно ее мероприятия, необходимо учитывать:

препятствующий человеческий и институциональный факторы, то есть сопротивление структур и заполняющих их людей; реальный менталитет правоприменителей и привычные распространенные технологии работы судей, прокуроров, следователей,

оперуполномоченных, милиционеров, адвокатов;

многообразие и обширность России: этнические, религиозные, культурные различия ее народов; неравномерность развития регионов; многоукладность экономики страны; контраст между огромными скороспелыми состояниями и бедностью населения, в том числе, его образованной части;

фактическую отчужденность народа от государственного управления; коррумпированность и циничность бюрократии; традиционное недоверие большинства людей к судам, милиции, государственной власти вообще; наличие на правовом поле чудовищной каверны - обыденного произвола противоборствующих сторон на территории Чеченской Республики и за ее пределами, если речь идет о террористических проявлениях и контртеррористических мерах.

Ключевые решения

Поставленный судебной и правоохранительной системам диагноз требует лечения, основанного на использовании ресурсов гражданского общества, поскольку исключительно государственные, проводимые сверху преобразования оказываются неэффективными и, не подпитываемые постоянно административной энергией, затухают. В некоторых случаях энергичное проведение мероприятий, называемых реформами, оборачивается реакцией вместо прогресса.

В основу третьего, демократического, этапа судебной реформы в России необходимо, таким образом, положить следующие определяющие идеи:

судебная и правоохранительная системы должны быть прозрачны и их деятельность доступна для контроля со стороны гражданского общества;

Концепция судебной реформы в России (тезисы)

Автор: Administrator
30.05.2011 14:13

представители гражданского общества должны в самых широких масштабах участвовать в отправлении правосудия;

судебная и правоохранительная системы нуждаются в притоке «свежей крови», в том, чтобы их возглавили и наполнили люди, разделяющие современные правовые ценности;

судебная система должна быть децентрализована на основе дальнейшей специализации ее подсистем;

судебная система должна иметь возможность самостоятельно распоряжаться выделяемыми бюджетными средствами через единый для всех ветвей судебной власти ее вспомогательный орган -Судебный Департамент;

в рамках судебной и правоохранительной систем должен быть признан и развит восстановительный подход к нарушенным общественным отношениям в противовес карательному;

всемерное развитие должны получить действующие наряду с государственными институтами альтернативные механизмы разрешения конфликтов.

Основные мероприятия судебной реформы

Анализ текущей ситуации в судебной и правоохранительной системах позволяет сформулировать ряд предложений, касающихся назревших основных мероприятий нового этапа судебной реформы.

В области законотворчества и научных разработок предлагается:

Концепция судебной реформы в России (тезисы)

Автор: Administrator
30.05.2011 14:13

разработать методики законотворческой работы, обеспечивающие учет менталитета российских правоприменителей и привычных им технологий деятельности, в том числе - теневых;

разработать научно обоснованные предложения по этапности введения новых и институтов (учреждений и процедур) в разных регионах России;

разработать научно обоснованные критерии оценки эффективности работы правоохранительных органов и судов, имея в виду сделать государственную защиту людей доступной и быстрой;

разработать типовые проекты судебных зданий, залов судебных заседаний, которые обеспечивали бы достойные условия работы в судах судей, присяжных заседателей, прокуроров, адвокатов, представителей сторон, изоляцию ожидающих допроса свидетелей, а также комфортное присутствие в залах журналистов.

В области кадровой работы предлагается:

создать при Администрации Президента Российской Федерации кадровый резерв для замещения руководящих должностей в судебной и правоохранительной системах; периодически проводить учебные сборы лиц, зачисленных в кадровый резерв; данное предложение особенно актуально в преддверии окончания шестилетних сроков полномочий ныне действующих председателей судов и их заместителей;

создать при Администрации Президента Российской Федерации учебное заведение по подготовке судейских кадров демократического правового государства;

при обсуждении кандидатуры на судейскую вакансию допускать и запрашивать в качестве характеризующего претендента материала сведения, имеющиеся у правозащитных организаций;

Концепция судебной реформы в России (тезисы)

Автор: Administrator
30.05.2011 14:13

постепенно перейти к практике, при которой должности председателей судов замещаются по очереди судьями данного суда либо достаются старшим по стажу работы судьям; срок полномочий председателя суда не должен превышать 2 лет - без права повторного назначения;

гражданин, жалоба которого на действия судьи допустима, должен получить право поддерживать свою жалобу в заседании квалификационной коллегии судей, участвуя в рассмотрении дела в качестве полноправной стороны; отклонение жалобы должно, при желании заявителя, стать предметом обжалования в Высшей квалификационной коллегии судей;

лишить квалификационные коллегии судей права прекращать полномочия судей и передать окончательное решение данного вопроса на рассмотрение органа, назначившего судью; заключение квалификационной коллегии по вопросу о прекращении полномочий судьи должно приниматься в судоподобном порядке: обжалование неблагоприятного заключения судья мог бы осуществить в Высшей квалификационной коллегии судей, а затем и в суде;

в связи с введением в 2001 году дисциплинарной ответственности судей организовать пересмотр дел в отношении судей, чьи полномочия были прекращены по порочащим основаниям, в особенности, когда судья утверждал, что причиной его преследования был конфликт с председателем суда.

В области судебного строительства предлагается:

применительно к судам общей юрисдикции и впервые образуемым специализированным судам изменить границы судебных округов таким образом, чтобы они не совпадали с административно-территориальным делением страны;

учредить административные суды, суды по делам несовершеннолетних и трудовые суды в качестве самостоятельных подсистем российской судебной системы; изменить в связи с этим нововведением компетенцию арбитражных судов и судов общей юрисдикции:

Концепция судебной реформы в России (тезисы)

Автор: Administrator
30.05.2011 14:13

федеральным органам государственной власти вступить с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в переговоры по поводу возможности учреждения на их территории при соответствующем изменении федерального законодательства, дополнительных судов субъектов Российской Федерации, помимо конституционных (уставных) судов и мировых судей;

выделить мировые судебные учреждения в системе судов общей юрисдикции; передать апелляционное производство по делам, рассмотренным мировыми судьями, съездам мировых судей;

создать Верховную судебную палату из представителей всех ветвей судебной власти в качестве совещательного органа и органа, осуществляющего общее руководство Судебным Департаментом;

реорганизовать Судебный Департамент, возложив на него функцию организационного обеспечения деятельности судов, принадлежащих ко всем ветвям и уровням судебной системы; генеральный директор Судебного Департамента должен назначаться Верховной судебной палатой по согласованию с Советом судей Российской Федерации;

учредись в рамках судебной системы Следственный Комитет в качестве вспомогательного органа судебной власти: сохранить при этом за органами внутренних дел и государственной безопасности функцию дознания; разграничить нормативно предварительное следствие (дознание) и формальное следствие, производимое судебными следователями;

реорганизовать прокуратуру, освободив ее от функции общего надзора; числить прокуроров при судах.

В области общественного контроля предлагается:

обеспечить гражданам право предстать перед судом с участием присяжных заседателей по всем уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях; ввести

Концепция судебной реформы в России (тезисы)

Автор: Administrator
30.05.2011 14:13

суд с участием присяжных заседателей по гражданским делам, в первоочередном порядке - по делам о возмещении вреда, причиненного гражданам государственными органами и хозяйствующими субъектами;

возродить институт народных заседателей, предусмотрев их участие в апелляционной инстанции; предусмотреть участие общественных судей, представляющих объединения работодателей, с одной стороны, и профсоюзы, с другой, в рассмотрении трудовых дел; назначать в суды почетных судей из числа лиц, не состоящих на государственной и муниципальной службе, для периодического рассмотрения на общественных началах уголовных и гражданских дел;

поощрять аккредитацию при судах и правоохранительных органах представителей общественности, оказывающих сторонам помощь в мирном разрешении конфликта: медиаторов, оценщиков исков, а также специалистов, способных выступить в роли третейских судей; рассматривать примирительные договоры и отчеты социальных работников об условиях жизни и воспитания несовершеннолетних обвиняемых как доказательства по уголовному делу;

отказаться от необоснованного ограничения гласности судебных заседаний, во всех случаях оглашать публично полный текст приговора;

обеспечить с привлечением частных инвесторов перенос всех судебных актов на магнитные носители и распространение соответствующих баз данных; предоставить всем желающим возможность получить копию любого судебного решения и протокола всякого открытого судебного заседания за цену, не превышающую стоимости расходных материалов;

учредить институт общественных инспекторов, имеющих доступ всюду, где люди содержатся под стражей или принудительно удерживаются в других формах; установить, что при общественном инспекторе действуют доверенные врачи и другие специалисты.

В области обеспечения прав сторон предлагается:

предоставить представителям правозащитных организаций право быть защитниками подозреваемых и обвиняемых, настаивающих на участии этих лиц в процессе; отказ подозреваемого и обвиняемого от защитника-адвоката не исключает дальнейшего участия представителей правозащитных организаций в уголовном деле;

ввести в рамках уголовного процесса институт депонирования доказательств; обязать дознавателя, следователя, прокурора приобщать к материалам уголовного дела составленные стороной защиты, потерпевшим и его представителями частные протоколы, а также полученные ими заключения специалистов; предусмотреть, что суд обязан вызвать для допроса свидетеля, если сторона защиты внесла сумму, компенсирующую предполагаемые судебные издержки; постановление дознавателя, следователя, _ прокурора об отказе в производстве следственного действия или приобщении к материалам уголовного дела полученного потерпевшим или представителем противной стороны доказательства может быть обжаловано в суд;

создать за счет средств федерального и региональных бюджетов фонд, куда сторона защиты, потерпевший и его представитель могут обращаться за компенсацией разумных расходов по собиранию доказательств и подготовке к отбору присяжных заседателей;

доставленный в суд подсудимый должен получать горячую пищу; в противном случае судебное разбирательство не может проводиться, а проведенное должно считаться недействительным;

передать все без исключения следственные изоляторы в ведение Министерства юстиции Российской Федерации; запретить проведение в ИВС, СИЗО оперативно-розыскных мероприятий по уголовным делам, кроме тех, которые необходимы для обеспечения безопасности места содержания под стражей, предотвращения побегов обвиняемых (подозреваемых) и беспорядков;

установить, что всякий обвиняемый (подозреваемый), заявивший о применении к нему пытки, должен немедленно быть осмотрен врачом, получить возможность встретиться с общественным инспектором, защитником и прокурором; до проверки заявления о применении пытки обвиняемый (подозреваемый) должен быть огражден прокурором от возможного повторения пытки либо другого опасного и унижающего достоинство

обращения;

установить, что заявления и показания лица, сделанные и данные, по его утверждению, в результате применения к нему недозволенных методов расследования, должны признаваться недопустимыми в качестве доказательств, если имеется вероятность, что пытки действительно применялись, хотя бы это не было доказано с абсолютной достоверностью;

ввести практику распределения дел между судьями на основе случайных методик либо четких критериев, предусмотренных федеральным законом;

обеспечить с помощью технических средств дословную запись всего хода судебного разбирательства; ввести протоколирование в кассационной инстанции; постепенно перейти к найму секретарей судебных заседаний из числа специалистов, не принадлежащих к штатным работникам суда;

предусмотреть право сторон присутствовать при отборе должностными лицами суда присяжных заседателей на соответствующие процесс и дату; увеличить число безмотивных отводов, которые можно заявлять кандидатам в присяжные заседатели, до шести от каждого подсудимого;

вопросы присяжным заседателям задавать в формулировках уголовного закона;

увеличить число голосов присяжных заседателей, необходимых для признания лица виновным, до восьми;

добиться неколебимости оправдательных приговоров, установив запрет на принесение кассационных представлений и жалоб на оправдательные приговоры, кроме случаев существенного нарушения прав стороны обвинения либо иных серьезных процессуальных нарушений;

расширить применение апелляционного порядка пересмотра судебных решений по уголовным и гражданским делам;

выплачивать истцам, в пользу которых суд вынес решение, за счет средств федерального бюджета часть присужденных денежных сумм, если принудительное взыскание не было осуществлено в установленный федеральным законом разумный срок.

Послесловие

Представленная настоящими тезисами Концепция судебной реформы в России подготовлена в Независимом экспертно-правовом совете (председатель НЭПС М.Ф. Полякова) одним из авторов Концепции судебной реформы в РСФСР 1991 года заслуженным юристом Российской Федерации С.А. Пашиным.

Фактическим основанием сделанных автором выводов выступают как личный опыт автора, полученный в ходе начального «романтического» периода преобразований и на судейской работе, так и результаты обобщения практики правозащитной, консультативной и законотворческой деятельности Независимого экспертно-правового совета, материалы проведенных НЭПС социологических исследований. Привлекались также данные, опубликованные в печати и доступные членам НЭПС по экспертной работе в аппаратах Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации.

Есть веские основания полагать, что коррумпированность судов и правоохранительных органов, нарушение прав человека в ходе предварительного расследования и судопроизводства имеют значительное распространение и не сводимы к отдельным эксцессам. Подавляющее большинство случаев взяточничества, злоупотребления служебным положением, применения пыток, фальсификаций носят, к сожалению, латентный характер. Факты, ставшие достоянием гласности либо известные правозащитным организациям, по-видимому, сравнимы с верхушкой айсберга, то есть являются лишь индикаторами распространенных противоправных технологий. Накопившиеся системные пороки не могут быть преодолены ужесточением ответственности, как и другими бюрократическими средствами. Поэтому необходимо вынести на суд правовой общественности концептуальные предложения, направленные на возобновление судебной реформы в интересах народа России.

Концепция судебной реформы в России (тезисы)

Автор: Administrator
30.05.2011 14:13

Пример взаимодействия структур государства и гражданского общества, показанный Гражданским Форумом, позволяет надеяться на развитие диалога власти и людей относительно преобразования системы правосудия и правоохраны.

Член НЭПС,

профессор института экономики, политики, права,

эксперт Комиссии по правам человека при Президенте РФ

Заслуженный юрист Российской Федерации

С.А. Пашин

Член НЭПС,

Судья Конституционного Суда РФ

в отставке, профессор, доктор юридических наук

Советник Конституционного Суда РФ,

член Комиссии по правам человека при Президенте РФ

Т.Г. Морщакова

Эксперт НЭПС,

руководитель секции Экспертного Совета

Уполномоченного по правам человека в РФ,

Профессор, доктор юридических наук

В.И. Миронов

http://sutyajnik.ru/rus/cases/etc/konceptcia_sud_reformi

Важнейшей предпосылкой судебной реформы в России было признание суверенитета Российской Федерации, объявление ее демократическим правовым государством, функционирование которого основано на принципе разделения властей (п. 13 Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990г.).

Концепция судебной реформы в РСФСР, одобренная постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г., провозгласила необходимость глубоких преобразований в сферах законодательного регулирования, кадрового и ресурсного обеспечения, организации правоохранительной и судебной деятельности для преодоления кризиса отечественной юстиции в широком понимании этого слова. В частности, поддерживалось учреждение Конституционного Суда, предполагалось возрождение суда с участием присяжных заседателей, института мировых судей, введение судебного контроля за правомерностью заключения под стражу, утверждение принципа несменяемости судей, пересмотр ведомственных показателей работы правоохранительных органов и судов.

Основополагающие идеи Концепции судебной реформы были зафиксированы в Конституции Российской Федерации 1993 года и ряде российских законов, принимавшихся в 1991 году и последующие годы.

Первый, романтический, этап судебной реформы завершился к 1996 году, когда демократические завоевания в области судоустройства и судопроизводства были

приспособлены бюрократией к ее нуждам, органы судейского сообщества стали проводниками воли судейского начальства, а председатели судов добились узаконения своего пожизненного пребывания у власти. Объем полномочий этих должностных лиц превысил разумные и безопасные для независимости их коллег пределы.

Конституционный Суд Российской Федерации получил незабываемый урок в период «поэтапной конституционной реформы» 1993 года, когда деятельность Суда была насильственно приостановлена, и этот опыт наложил отпечаток на практику конституционного контроля. Демократические реформы практически не коснулись прокуратуры, органов внутренних дел и государственной безопасности, как бы ни менялись их названия.

Положительными **результатами романтического этапа** судебной реформы оказались:

подготовка правовых и, отчасти, организационных предпосылок возрождения судебной власти в России на демократических принципах;

формальное признание непосредственного действия в России международных актов о правах человека в качестве части ее правовой системы;

расширение круга вопросов, подлежащих разрешению судами;

создание действующих моделей конституционного контроля и состязательного судопроизводства, перераспределение полномочий в системе «силовых» министерств и ведомств.

Ни одно из введенных сверху новшеств не закрепилось в сознании правоприменителей в качестве необратимого, они лишь в небольшой степени повлияли на содержание технологий деятельности судов и правоохранительных органов. При этом подспудные, теневые технологии работы органов правосудия (обвинительный уклон, фальсификация протоколов судебных заседаний) и силовых структур (применение пыток, фабрикация доказательств, выборочное уголовное преследование) сохранились. Усугубилось отчуждение судов и правоохранительных органов от народа, нарастал кризис доверия к этим системам.

Вторая волна преобразований прилась на начало нынешнего века, когда под эгидой Президента Российской Федерации обновилось процессуальное законодательство и были пересмотрены многие судоустройственные нормы. Превратившись из частного дела проникших в бюрократический аппарат энтузиастов в государственное мероприятие, судебная реформа изменила свою направленность и стала средством укрепления вертикали власти.

Результатами второго этапа судебной реформы стали:

перераспределение каналов влияния на судебную систему от органов власти субъектов Российской Федерации в пользу Администрации Президента Российской Федерации;

упрочение зависимости судей от председателей судов, а тех -от президентских структур;

в конечном итоге - возвращение судебной системы к фактической роли придатка предрержащей власти.

Продолжали заимствоваться, хотя и с купюрами, принятые в правовых государствах схемы организации судебной и правоохранительной деятельности (в частности, судебный контроль за предварительным расследованием уголовных дел). Внедрение новых институтов происходило при сопротивлении правоприменителей, которые продолжали и продолжают воспроизводить прежние обыкновения и, открыто либо под прикрытием буквалистского толкования законов, выхолащивать и игнорировать новшества, придавать им смысл, противоречащий замыслу законодателя.

Принятая в рамках второго этапа преобразований **Федеральная целевая программа «Развитие** **судебной системы России**
» **на**

2002 - 2006 года (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 20 ноября 2001 г. № 805) фактически является документом, направленным не на развитие судебной системы, а лишь на обеспечение ее функционирования на лучших условиях и в

расширенном варианте.

Настало время перейти **к третьему этапу судебной реформы**, переосмыслив предшествующий опыт и создав обращенные лицом к народу, эффективные судебную и правоохранительную системы. Судебная власть должна, наконец, стать самостоятельной влиятельной силой, независимой в своей деятельности от органов законодательной и исполнительной властей. Не потерял своей актуальности лозунг, провозглашенный в 1856 году Александром II с высоты российского престола: «Да правда и милость царствуют в судах».

Необходимость судебной реформы

Возобновление судебной реформы необходимо потому, что нынешнее положение судебной и правоохранительной деятельности нетерпимо:

правоприменители не признают на деле естественного происхождения и приоритетного значения прав человека; уровень правовой культуры населения, а также судей и находящихся на государственной службе юристов крайне низок;

реальные технологии и ценности судебной и правоохранительной деятельности существенно отличаются от нормативно признанных; эти карательные по своей природе и назначению технологии (начиная с сохранения прописки, незаконных проверок документов у граждан и вплоть до похищения людей и бессудных казней в Чеченской Республике) порождают нарушение прав человека в огромных масштабах;

государственная защита интересов лиц, оказавшихся в пределах функционирования силовых структур и судов, не эффективна; квалифицированная юридическая помощь основной массе населения недоступна;

народ отстранен от участия в осуществлении правосудия по подавляющему большинству уголовных и гражданских дел, по всем административным делам;

судейская корпорация отгородилась от претензий общества частотой конфиденциальности; жалобы граждан на злоупотребления судей игнорируются квалификационными коллегиями судей и председателями судов; одновременно из судебной системы изгоняются квалифицированные и подлинно независимые судьи;

в рамках рыночной системы хозяйствования сохраняется чуждая ей социалистическая практика произвольного распределения благ между сотрудниками судов и правоохранительных органов;

в основах конституционного строя Российской Федерации на практике отсутствует полноценное разделение властей, причем правосудие все больше превращается в рядовую управленческую деятельность - «расправу».

Сегодня в России много учреждений и процедур, которые похожи на настоящие, но работают по-другому, не так, как было задумано авторами юридических текстов или принято в правовых государствах.

Задачи судебной реформы

Новый этап судебной реформы должен иметь не демагогический, а реальный эффект и оцениваться в зависимости от достижения конкретных результатов. Среди таких результатов первоочередными являются:

преодоление обвинительного уклона в деятельности правоохранительной системы и судов;

освобождение людей от угрозы применения пыток, от риска унижающего достоинство обращения; справедливое, эффективное и быстрое расследование заявлений о применении пыток; восстановление нормального судопроизводства на территории Чеченской Республики;

обеспечение каждому доступности квалифицированной юридической помощи;

ликвидация «черной адвокатуры», содействующей органам уголовного преследования вопреки интересам доверителей;

сокращение предельных сроков пребывания обвиняемых под стражей до 6 месяцев с момента фактического лишения свободы (задержания);

сокращение численности тюремного населения до уровня, не превышающего 300 человек на 100 тысяч населения;

преодоление практики сокрытия преступлений от учета;

предоставление каждому права на судебное разбирательство без неоправданной задержки; подавляющее большинство гражданских дел должны разрешаться в пределах месячного срока;

искоренение фальсификаций в ходе досудебного и судебного производства, в особенности, фальсификации протоколов судебных заседаний;

эффективное восстановление пострадавших в правах, реальное исполнение судебных решений о взысканиях в кратчайшие сроки.

Причины неуспеха предыдущих этапов судебной реформы

Судебная реформа - это практическое преобразование. Достижение целей преобразований связано не столько с нормативным описанием «правильных» образцов правосудия и правоохранительной деятельности, не столько с заимствованием институтов из иностранного и российского дореволюционного права, сколько с точным представлением о причинах провалов при налаживании новых отношений чисто

юридическими методами.

Главной причиной того, что новшества не прививаются на современной российской почве и извращаются на практике, выступает **сопротивление демократическим преобразованиям** со стороны судей и сотрудников правоохранительных органов, а также судебной и правоохранительной систем в целом. Новые формы оказываются не адекватными менталитету этих людей, их повседневным служебным отношением и привычкам, принятым в названных системах технологиям способам оценки деятельности и каналам карьерного роста. Отказ от люстрации, сохранение руководящих постов в судах и правоохранительных органах за людьми советской закалки или их выучениками имеют своим следствием уязвимость, ненадежность, шаткость всяческих преобразований.

Следующей по значимости причиной, сдерживающей демократические преобразования, представляется сохранение в видоизмененных формах **«телефонного права»**, а также институциональных связей и личных приятельных отношений работников судебной и правоохранительной систем. Эти системы охотно предоставляют федеральной и местной власти услуги по выборочному уголовному преследованию и удобному разрешению так называемых «заказных» дел. Власти, в свою очередь, небескорыстно создают на базе некоторых судов «островки благополучия», снабжают суды и судей через органы Администрации Президента и местных администраций, доплачивают судьям и персоналу из неконституционных источников, списывают с судов коммунальные долги, ведут переговоры с председателями судов по поводу предоставления нуждающимся судьям квартир.

Многие службы и подразделения правоохранительных органов переродились, предоставляя **коррупционные услуги** организациям и частным лицам; продажность захлестнула и судейский корпус, стала реальной проблемой. Надо отметить, что судьи принимают взятки, в основном, за быстроту рассмотрения дел и вынесение законных решений; поэтому лихоимцы остаются практически безнаказанными. Судебные решения используются конкурирующими финансовыми группировками для закрепления достигнутых закулисно договоренностей, а также и как ресурс экономического противоборства.

Наконец, реформы отторгаются судебной и правоохранительной системами, как и другими бюрократическими структурами, поскольку создают напряженность в делах и временно **расстраивают нормальный производственный процесс**, затрудняют

работу «конвейера».

Особенности реформируемой среды

Проектируя судебную реформу и выражая нормативно ее мероприятия, необходимо учитывать:

препятствующий человеческий и институциональный факторы, то есть сопротивление структур и заполняющих их людей; реальный менталитет правоприменителей и привычные распространенные технологии работы судей, прокуроров, следователей, оперуполномоченных, милиционеров, адвокатов;

многообразие и обширность России: этнические, религиозные, культурные различия ее народов; неравномерность развития регионов; многоукладность экономики страны; контраст между огромными скороспелыми состояниями и бедностью населения, в том числе, его образованной части;

фактическую отчужденность народа от государственного управления; коррумпированность и циничность бюрократии; традиционное недоверие большинства людей к судам, милиции, государственной власти вообще; наличие на правовом поле чудовищной каверны - обыденного произвола противоборствующих сторон на территории Чеченской Республики и за ее пределами, если речь идет о террористических проявлениях и контртеррористических мерах.

Ключевые решения

Поставленный судебной и правоохранительной системам диагноз требует лечения, основанного на *использовании ресурсов гражданского общества*, поскольку исключительно государственные, проводимые сверху преобразования оказываются неэффективными и, не подпитываемые постоянно административной энергией, затухают. В некоторых случаях энергичное проведение мероприятий, называемых реформами, оборачивается реакцией вместо прогресса.

В основу третьего, демократического, этапа судебной реформы в России необходимо, таким образом, положить следующие *определяющие идеи*:

судебная и правоохранительная системы должны быть прозрачны и их деятельность доступна для контроля со стороны гражданского общества;

представители гражданского общества должны в самых широких масштабах участвовать в отправлении правосудия;

судебная и правоохранительная системы нуждаются в притоке «свежей крови», в том, чтобы их возглавили и наполнили люди, разделяющие современные правовые ценности;

судебная система должна быть децентрализована на основе дальнейшей специализации ее подсистем;

судебная система должна иметь возможность самостоятельно распоряжаться выделяемыми бюджетными средствами через единый для всех ветвей судебной власти ее вспомогательный орган -Судебный Департамент;

в рамках судебной и правоохранительной систем должен быть признан и развит восстановительный подход к нарушенным общественным отношениям в противовес карательному;

всемерное развитие должны получить действующие наряду с государственными институтами альтернативные механизмы разрешения конфликтов.

Основные мероприятия судебной реформы

Анализ текущей ситуации в судебной и правоохранительной системах позволяет сформулировать ряд предложений, касающихся назревших основных мероприятий нового этапа судебной реформы.

В области законотворчества и научных разработок предлагается:

разработать методики законотворческой работы, обеспечивающие учет менталитета российских правоприменителей и привычных им технологий деятельности, в том числе - теневых;

разработать научно обоснованные предложения по этапности введения новых и институтов (учреждений и процедур) в разных регионах России;

разработать научно обоснованные критерии оценки эффективности работы правоохранительных органов и судов, имея в виду сделать государственную защиту людей доступной и быстрой;

разработать типовые проекты судебных зданий, залов судебных заседаний, которые обеспечивали бы достойные условия работы в судах судей, присяжных заседателей, прокуроров, адвокатов, представителей сторон, изоляцию ожидающих допроса свидетелей, а также комфортное присутствие в залах журналистов.

В области кадровой работы предлагается:

Концепция судебной реформы в России (тезисы)

Автор: Administrator
30.05.2011 14:13

создать при Администрации Президента Российской Федерации кадровый резерв для замещения руководящих должностей в судебной и правоохранительной системах; периодически проводить учебные сборы лиц, зачисленных в кадровый резерв; данное предложение особенно актуально в преддверии окончания шестилетних сроков полномочий ныне действующих председателей судов и их заместителей;

создать при Администрации Президента Российской Федерации учебное заведение по подготовке судебных кадров демократического правового государства;

при обсуждении кандидатуры на судебскую вакансию допускать и запрашивать в качестве характеризующего претендента материала сведения, имеющиеся у правозащитных организаций;

постепенно перейти к практике, при которой должности председателей судов замещаются по очереди судьями данного суда либо достаются старшим по стажу работы судьям; срок полномочий председателя суда не должен превышать 2 лет - без права повторного назначения;

гражданин, жалоба которого на действия судьи допустима, должен получить право поддерживать свою жалобу в заседании квалификационной коллегии судей, участвуя в рассмотрении дела в качестве полноправной стороны; отклонение жалобы должно, при желании заявителя, стать предметом обжалования в Высшей квалификационной коллегии судей;

лишить квалификационные коллегии судей права прекращать полномочия судей и передать окончательное решение данного вопроса на рассмотрение органа, назначившего судью; заключение квалификационной коллегии по вопросу о прекращении полномочий судьи должно приниматься в судоподобном порядке: обжалование неблагоприятного заключения судья мог бы осуществить в Высшей квалификационной коллегии судей, а затем и в суде;

в связи с введением в 2001 году дисциплинарной ответственности судей организовать пересмотр дел в отношении судей, чьи полномочия были прекращены по порочащим основаниям, в особенности, когда судья утверждал, что причиной его преследования

был конфликт с председателем суда.

В области судебного строительства предлагается:

применительно к судам общей юрисдикции и впервые образуемым специализированным судам изменить границы судебных округов таким образом, чтобы они не совпадали с административно-территориальным делением страны;

учредить административные суды, суды по делам несовершеннолетних и трудовые суды в качестве самостоятельных подсистем российской судебной системы; изменить в связи с этим нововведением компетенцию арбитражных судов и судов общей юрисдикции:

федеральным органам государственной власти вступить с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в переговоры по поводу возможности учреждения на их территории при соответствующем изменении федерального законодательства, дополнительных судов субъектов Российской Федерации, помимо конституционных (уставных) судов и мировых судей;

выделить мировые судебные учреждения в системе судов общей юрисдикции; передать апелляционное производство по делам, рассмотренным мировыми судьями, съездам мировых судей;

создать Верховную судебную палату из представителей всех ветвей судебной власти в качестве совещательного органа и органа, осуществляющего общее руководство Судебным Департаментом;

реорганизовать Судебный Департамент, возложив на него функцию организационного обеспечения деятельности судов, принадлежащих ко всем ветвям и уровням судебной

системы; генеральный директор Судебного Департамента должен назначался Верховной судебной палатой по согласованию с Советом судей Российской Федерации;

учредись в рамках судебной системы Следственный Комитет в качестве вспомогательного органа судебной власти: сохранить при этом за органами внутренних дел и государственной безопасности функцию дознания; разграничить нормативно предварительное следствие (дознание) и формальное следствие, производимое судебными следователями;

реорганизовать прокуратуру, освободив ее от функции общего надзора; числить прокуроров при судах.

В области общественного контроля предлагается:

обеспечить гражданам право предстать перед судом с участием присяжных заседателей по всем уголовным делам о тяжких и особо тяжких преступлениях; ввести суд с участием присяжных заседателей по гражданским делам, в первоочередном порядке - по делам о возмещении вреда, причиненного гражданам государственными органами и хозяйствующими субъектами;

возродить институт народных заседателей, предусмотрев их участие в апелляционной инстанции; предусмотреть участие общественных судей, представляющих объединения работодателей, с одной стороны, и профсоюзы, с другой, в рассмотрении трудовых дел; назначать в суды почетных судей из числа лиц, не состоящих на государственной и муниципальной службе, для периодического рассмотрения на общественных началах уголовных и гражданских дел;

поощрять аккредитацию при судах и правоохранительных органах представителей общественности, оказывающих сторонам помощь в мирном разрешении конфликта: медиаторов, оценщиков исков, а также специалистов, способных выступить в роли

третейских судей; рассматривать примирительные договоры и отчеты социальных работников об условиях жизни и воспитания несовершеннолетних обвиняемых как доказательства по уголовному делу;

отказаться от необоснованного ограничения гласности судебных заседаний, во всех случаях оглашать публично полный текст приговора;

обеспечить с привлечением частных инвесторов перенос всех судебных актов на магнитные носители и распространение соответствующих баз данных; предоставить всем желающим возможность получить копию любого судебного решения и протокола всякого открытого судебного заседания за цену, не превышающую стоимости расходных материалов;

учредить институт общественных инспекторов, имеющих доступ всюду, где люди содержатся под стражей или принудительно удерживаются в других формах; установить, что при общественном инспекторе действуют доверенные врачи и другие специалисты.

В области обеспечения прав сторон предлагается:

предоставить представителям правозащитных организаций право быть защитниками подозреваемых и обвиняемых, настаивающих на участии этих лиц в процессе; отказ подозреваемого и обвиняемого от защитника-адвоката не исключает дальнейшего участия представителей правозащитных организаций в уголовном деле;

ввести в рамках уголовного процесса институт депонирования доказательств; обязать дознавателя, следователя, прокурора приобщать к материалам уголовного дела составленные стороной защиты, потерпевшим и его представителями частные протоколы, а также полученные ими заключения специалистов; предусмотреть, что суд обязан вызвать для допроса свидетеля, если сторона защиты внесла сумму,

Концепция судебной реформы в России (тезисы)

Автор: Administrator
30.05.2011 14:13

компенсирующую предполагаемые судебные издержки; постановление дознавателя, следователя, _ прокурора об отказе в производстве следственного действия или приобщении к материалам уголовного дела полученного потерпевшим или представителем противной стороны доказательства может быть обжаловано в суд;

создать за счет средств федерального и региональных бюджетов фонд, куда сторона защиты, потерпевший и его представитель могут обращаться за компенсацией разумных расходов по собиранию доказательств и подготовке к отбору присяжных заседателей;

доставленный в суд подсудимый должен получать горячую пищу; в противном случае судебное разбирательство не может проводиться, а проведенное должно считаться недействительным;

передать все без исключения следственные изоляторы в ведение Министерства юстиции Российской Федерации; запретить проведение в ИВС, СИЗО оперативно-розыскных мероприятий по уголовным делам, кроме тех, которые необходимы для обеспечения безопасности места содержания под стражей, предотвращения побегов обвиняемых (подозреваемых) и беспорядков;

установить, что всякий обвиняемый (подозреваемый), заявивший о применении к нему пытки, должен немедленно быть осмотрен врачом, получить возможность встретиться с общественным инспектором, защитником и прокурором; до проверки заявления о применении пытки обвиняемый (подозреваемый) должен быть огражден прокурором от возможного повторения пытки либо другого опасного и унижающего достоинство обращения;

установить, что заявления и показания лица, сделанные и данные, по его утверждению, в результате применения к нему недозволенных методов расследования, должны признаваться недопустимыми в качестве доказательств, если имеется вероятность, что пытки действительно применялись, хотя бы это не было доказано с абсолютной достоверностью;

ввести практику распределения дел между судьями на основе случайных методик либо четких критериев, предусмотренных федеральным законом;

обеспечить с помощью технических средств дословную запись всего хода судебного разбирательства; ввести протоколирование в кассационной инстанции; постепенно перейти к найму секретарей судебных заседаний из числа специалистов, не принадлежащих к штатным работникам суда;

предусмотреть право сторон присутствовать при отборе должностными лицами суда присяжных заседателей на соответствующие процесс и дату; увеличить число безмотивных отводов, которые можно заявлять кандидатам в присяжные заседатели, до шести от каждого подсудимого;

вопросы присяжным заседателям задавать в формулировках уголовного закона;

увеличить число голосов присяжных заседателей, необходимых для признания лица виновным, до восьми;

добиться неколебимости оправдательных приговоров, установив запрет на принесение кассационных представлений и жалоб на оправдательные приговоры, кроме случаев существенного нарушения прав стороны обвинения либо иных серьезных процессуальных нарушений;

расширить применение апелляционного порядка пересмотра судебных решений по уголовным и гражданским делам;

выплачивать истцам, в пользу которых суд вынес решение, за счет средств федерального бюджета часть присужденных денежных сумм, если принудительное взыскание не было осуществлено в установленный федеральным законом разумный срок.

Послесловие

Представленная настоящими тезисами Концепция судебной реформы в России подготовлена в Независимом экспертно-правовом совете (председатель НЭПС М.Ф. Полякова) одним из авторов Концепции судебной реформы в РСФСР 1991 года заслуженным юристом Российской Федерации С.А. Пашиным.

Фактическим основанием сделанных автором выводов выступают как личный опыт автора, полученный в ходе начального «романтического» периода преобразований и на судейской работе, так и результаты обобщения практики правозащитной, консультативной и законотворческой деятельности Независимого экспертно-правового совета, материалы проведенных НЭПС социологических исследований. Привлекались также данные, опубликованные в печати и доступные членам НЭПС по экспертной работе в аппаратах Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Комиссии по правам человека при Президенте Российской Федерации.

Есть веские основания полагать, что коррумпированность судов и правоохранительных органов, нарушение прав человека в ходе предварительного расследования и судопроизводства имеют значительное распространение и не сводимы к отдельным эксцессам. Подавляющее большинство случаев взяточничества, злоупотребления служебным положением, применения пыток, фальсификаций носят, к сожалению, латентный характер. Факты, ставшие достоянием гласности либо известные правозащитным организациям, по-видимому, сравнимы с верхушкой айсберга, то есть являются лишь индикаторами распространенных противоправных технологий. Накопившиеся системные пороки не могут быть преодолены ужесточением ответственности, как и другими бюрократическими средствами. Поэтому необходимо вынести на суд правовой общественности концептуальные предложения, направленные на возобновление судебной реформы в интересах народа России.

Пример взаимодействия структур государства и гражданского общества, показанный Гражданским Форумом, позволяет надеяться на развитие диалога власти и людей относительно преобразования системы правосудия и правоохраны.

Член НЭПС,
профессор института экономики, политики, права,
эксперт Комиссии по правам человека при Президенте РФ

Концепция судебной реформы в России (тезисы)

Автор: Administrator
30.05.2011 14:13

Заслуженный юрист Российской Федерации

С.А. Пашин

Член НЭПС,
Судья Конституционного Суда РФ
в отставке, профессор, доктор юридических наук
Советник Конституционного Суда РФ,
член Комиссии по правам человека при Президенте РФ

Т.Г. Морщакова

Эксперт НЭПС,
руководитель секции Экспертного Совета
Уполномоченного по правам человека в РФ,
Профессор, доктор юридических наук

В.И. Миронов

http://sutyajnik.ru/rus/cases/etc/koncepcia_sud_reformi