

Р.В. Дорогин*

Проблемы и перспективы реформирования судебной системы в России

Развитие судебной власти в современной России проходит в сложных условиях реформирования социальной сферы, административной реформы и меняющихся отношений субъектов государственной власти различного уровня. Судебная власть в этих условиях должна стать не только гарантом реализации прав отдельного гражданина, но и гарантом оптимального, с точки зрения соответствия закону, развития всей страны. От эффективности работы судов зависит конституционная стабильность России. Конечно, судебная власть испытывает множество трудностей, которые не всегда позволяют ей осуществлять свои функции так, как этого ждут и общество, и государство. По мнению Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина «состояние правосудия надо оценивать в зависимости от его способности решать указанную задачу»¹. Несмотря на определенные успехи по реализации судебной реформы, существует масса еще нерешенных задач. По словам доктора юридических наук, профессора И.Л. Петрухина «судебная власть разделила участь Российского государства, оказавшись в глубоком кризисе. И это состояние зависит не столько от несовершенства законов, сколько от трудностей социально-экономического характера»².

* Старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Саратовского юридического института МВД России, кандидат юридических наук.

¹ Зорькин В.Д. Белые одежды для черной мантии // Российская газета. 2004. 10 дек.

² Петрухин И.Л. Проблема судебной власти в современной России // Государство и право. 2000. № 8. С. 8.

По нашему мнению, сегодня в деятельности судебной власти можно выделить следующие серьезные проблемы: 1) необходимость обеспечения независимости судей; 2) чрезмерная загруженность судей; 3) совершенствование законодательства о судебной власти в РФ; 4) недостаточное финансирование судов и др.

Современная судебная реформа осуществляется с 1991 года. Именно тогда, в октябре 1991 г. группой ведущих юристов была разработана концепция судебной реформы, которая в дальнейшем легла в основу всех преобразований. Довольно интересно и обнадеживающе звучали тогда такие принципы, как: независимость судей, состязательность сторон и другие³. Принцип независимости судей, на наш взгляд, наиболее значим с точки зрения эффективности судебной власти. Только тогда суд будет эффективным инструментом защиты прав человека и гражданина, когда он будет по-настоящему независимым. Еще в 2004 г. на VI Всероссийском съезде судей эта проблема была поставлена во главу угла. В выступлении на съезде Президент РФ В.В. Путин отметил, что «независимость судебной власти – это не почетная привилегия, а необходимое условие выполнения ею своей конституционной функции в системе разделения властей»⁴.

Сегодня в России наблюдается массовое недоверие населения к суду. В Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в апреле 2005 г. отмечалось, что при отсутствии доверия российского общества к судебной системе говорить об эффективном правосудии будет просто невозможно. Между тем опросы общественного мнения свидетельствуют о низком уровне доверия общества к судебной системе. К сожалению, для этого есть реальные основания: коррумпированность судей, долгое и неэффективное рассмотрение дел, недостаточная объективность решений судов. Распространенное в обществе неверие в способность судов разрешать споры на основании законов заставляет некоторых либо искать способы неправового давления на суд, иногда достигающее огромных масштабов, либо прибегать преимущественно к внесудебным путям разрешения конфликтов. Недоверие к судебному корпусу подрывает основы правосудия независимого от того, вызвано оно реальными или мнимыми причинами, и без его устранения правосудие не сможет нормально функционировать.

Коррупция не только захлестнула ряды сотрудников МВД, прокуратуры, но и стала проникать в судейский корпус. В этой связи уместно привести цитату из выступления В.Д. Зорькина на съезде судей: «взяточничество в судах породило один из самых мощных коррупционных рынков в России, оно встроено в различные коррупционные сети, действующие на разных уровнях власти, включая технологии по развалу уголовных дел и по перехвату чужого бизнеса»⁵. Вместе с тем, практика возбуждения уголовных дел в отношении судей свидетельствует, что случаи изобличения судей в коррупции пока что единичны⁶. Во многих судах граждане испы-

³ См.: Концепция судебной реформы в Российской Федерации / Сост. С.А. Пашин. М., 1992. С. 81.

⁴ Путин В.В. Прочная, современная, демократическая судебная система – это одна из главных составляющих развития страны // Закон и право. 2005. № 1. С. 5.

⁵ Там же. С. 8.

⁶ См.: Петрухин И.Л. Указ. соч. С. 8 (Большая шумиха была поднята вокруг получения взятки в размере 100 тыс. долл. судьей Ф.Х. Холодовым от Д. Якубовского).

тывают затруднения в получении элементарной информации о состоянии рассмотрения их дел, о порядке приема заявлений, а также сталкиваются со сложностями в связи с невозможностью попасть на прием к судье для подачи заявления.

При сложившейся практике приема граждан судьями нередко возникают ситуации, когда граждане высказывают сомнения в беспристрастности судьи, вплоть до обвинения его в коррупции. В апреле 2006 г. в г. Сочи проходил очередной Совет судей РФ, на котором проблема коррупции в судейской среде также была предметом обсуждения. Интересно отметить, что некоторые участники этого мероприятия в создании образа продажного судьи дружно обвинили адвокатов, которые якобы внушают своим клиентам, что «не подмажешь — не поедешь», а средства «на подкуп» присваивают себе⁷.

Одним из наиболее действенных методов в борьбе с коррупцией в судейской среде явилось существенное увеличение заработной платы судей. Это вполне обоснованный и правильный вариант решения проблемы, предложенный Президентом РФ, поскольку заработная плата судей не соответствовала их общественному статусу. В настоящее время заработная плата судьи в среднем по России составляет 60 тысяч рублей. Необходимо отметить, что Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 гг. предусматривает не только выделение средств из федерального бюджета для оплаты труда судей и обеспечения их жильем (2 672 млн руб. — на жилье), но и в целях обеспечения прозрачности судебной системы и предупреждения ее коррупционности вводит ежегодное обязательное декларирование судьями и их супругами доходов, имущества. Кроме того, требуется определить разрешенные формы и условия инвестирования средств судьями.

По нашему мнению, идея декларирования доходов судьи является весьма перспективной, поскольку позволяет контролировать не только реальные заработки судьи, но и обязывает его ежегодно сообщать о вкладах в банках, ценных бумагах и обязательствах имущественного характера. Судья также должен отдельно указывать доход по основному месту работы, заработок от педагогической, научной деятельности.

Очевидно, что уровень профессионализма судьи, его порядочность и нравственный потенциал во многом зависят от качества профессиональной подготовки и полученного образования. К сожалению, в судебной системе наметилась тенденция текучести кадров. Если шесть лет назад в России существовала тысяча вакансий на должность судей, то теперь количество вакансий возросло почти до пяти тысяч (по штату в стране 23 172 шт. ед. судьи, из них 4 753 вакантны)⁸. Это обстоятельство, а также общее увеличение числа судей нередко приводят к приоритету проблемы укомплектования штатов в ущерб качеству подготовки назначаемых на должности судей специалистов. И общество в целом, и государственный аппарат заинтересованы в качественной подготовке юридических кадров. Но проблема заключается прежде всего в том, что сегодня ни одно высшее учебное заведение страны не готовит судей. Вместе с тем, многие отраслевые институты и университеты выпускают огромное количество юристов. Сегодня тридцать процентов кандидатов, претендующих на должность

⁷ См.: Встать, суд плывет! // Российская газета. 2006. 26 апр.

⁸ См.: Лебедев В. Выпил, украл — бегом в тюрьму // Российская газета. 2006. 7 дек.

федерального судьи, не выдерживают экзамена. Таков уровень сегодняшнего юридического образования. По словам В.Д. Зорькина, требуется изменить подход к формированию судебных кадров. Здравый смысл подсказывает, что будущий судья должен в первую очередь уметь самостоятельно толковать основы законодательства, правильно применять закон, а этому способствует адвокатская практика⁹. Парадокс в том, что в США и Европе карьеру начинают адвокатами, а заканчивают судьями. У нас, напротив — начинают работать судьями, а заканчивают адвокатами. Между тем, более тщательный отбор кандидатов на должности судей — это один из верных способов решения проблемы независимости судейского корпуса. На практике же нередко источник пополнения судебных кадров — секретари и помощники судей, которые в свою очередь являются студентами вечерних и заочных отделений юридических вузов.

Следует также сказать и о том, что проблема квалифицированности судейских кадров была поднята Президентом РФ на совместном совещании с судьями еще в 2004 году. Нехватка квалифицированных кадров явилась поводом к повышению предельного возраста для пребывания в должности судьи до 70 лет.

Одна из проблем судебной власти — чрезмерная загруженность судов, и, как следствие, низкое качество правосудия.

Дефекты в организационных основах судебной системы обуславливают низкое качество правосудия, создавая не вызванную объективными причинами перегрузку судей второстепенной юридической работой, отвлекая их от главного — подготовки судебных решений. Если сохранится существующая загруженность рядового судьи, ни о каком повышении качества правосудия не может быть и речи. Для того чтобы изменить эту нагрузку, необходимо радикально пересмотреть и полномочия судей, и статус, и штат помощников, и место примирительных процедур, и «цену» судебного разбирательства.

В настоящее время работа российского судьи выстроена таким образом, что он имеет буквально несколько часов на вынесение решения по делу. В среднем судье приходится рассматривать от 150 до 400 дел в квартал, и эта цифра кажется совершенно нереальной. Однако и в США судья в первой инстанции ведет примерно такое же количество дел, но при этом не попадает в цейтнот. Видимо, все дело в организации работы. Считаем, что при распределении рабочего времени судьи, его нагрузки, целесообразно было бы изучить и зарубежный опыт работы судов.

Для решения проблемы перегруженности судей в России, кроме увеличения численности помощников судьи, следовало бы принять ряд федеральных законов, направленных на повышение эффективности работы судов. Необходимо отметить, что еще в 1996 г. Министерством труда РФ совместно с Министерством юстиции РФ были разработаны нормы нагрузки на судей.

Эффективной системе правосудия в любом государстве должна соответствовать качественная законодательная база. В современной России она далека от совершенства. Например, Уголовный и Уголовно-процессуальный кодексы, едва принятые, были почти наполовину изменены. Вскоре после принятия в 2001 г., значительное число изменений и дополнений было внесено в Трудовой кодекс РФ и в Кодекс РФ об административных правонарушениях. Необходимо осознать, что устранение одних недостатков вовсе не гарантирует, что в законе не появятся другие, более серьезные.

⁹ См.: Зорькин В.Д. Указ. соч.

В период проведения судебной реформы есть и определенные позитивные результаты. К ним можно отнести принятие Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», позволившего создать институт мировой юстиции, и Федерального закона «О присяжных заседателях федеральных судов общей юрисдикции Российской Федерации». В соответствии с названным законом, эта форма судопроизводства появилась во всех субъектах РФ. Одним из достижений судебной реформы является отмена такой устаревшей и неоправдавшей себя формы судопроизводства, как народные заседатели.

Вместе с тем, судебная система испытывает потребность в целом ряде других законов. Эта проблема была затронута на VI Всероссийском съезде судей. По мнению делегатов съезда, в ближайшее время необходимо принять законы: «О федеральных судах общей юрисдикции», «О Верховном суде Российской Федерации», «О федеральных административных судах Российской Федерации». Важно отметить, что соответствующие законопроект давно поступили в Государственную думу РФ.

Судебная система РФ сегодня остро нуждается в федеральном законе о внесудебных и досудебных разбирательствах. В российском законодательстве не предусмотрены досудебные процедуры разрешения дел. Следствием этого является огромная перегрузка судов. По мнению В. Яковлева, в России необходимо ввести досудебное урегулирование. Для этого в государственных органах необходимо создать специальные структуры, которые бы рассматривали заявления граждан, оспаривающих тот или иной нормативный акт или действия другого гражданина. «Если кто-то будет не согласен с решением, пожалуйста, — обращайся в суд»¹¹. Отметим, что Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 гг. одной из задач определяет внедрение примирительных процедур (восстановительной юстиции), внесудебных и досудебных способов урегулирования споров.

Достаточно активно обсуждается вопрос о необходимости принятия федерального закона «Об административных судах Российской Федерации». В последнее время число административных споров в судах быстро возрастает. Так, в 2005 г. они уже составили 64% от всех рассматриваемых дел. Причем тридцать процентов этих дел — с суммой требований до 100 рублей. Конституцией РФ провозглашены четыре формы судопроизводства: конституционное, гражданское, административное и уголовное. В этой связи представляется неправильной позиция о невозможности функционирования административных судов. Сегодня многие демократические государства активно используют административную юстицию, в их числе — США, Германия, Франция. Однако в России, на наш взгляд, не установлен эффективный контроль за деятельностью исполнительной власти. Одна из причин этого явления — отсутствие в стране административных судов. Нельзя согласиться с оппонентами административной юрисдикции, которые считают, что административными судами будут фактически подменены конституционные суды. Административные суды не будут вмешиваться в компетенции конституционных и арбитражных судов. Они будут выполнять свое прямое предназначение, т.е. проверять решения органов государственной власти или их должностных лиц на соответствие федеральным законам, разрешать споры о защите избиратель-

¹¹ См.: Яковлев В. Указ. соч.

ных прав, прекращении деятельности партий и организаций, религиозных объединений, предоставлении и лишении российского гражданства, статуса беженца и вынужденного переселенца и другие.

В последнее время среди ученых-юристов, практикующих адвокатов, судей, сотрудников прокуратуры все чаще обсуждается вопрос о необходимости формирования в России системы специализированных органов, в том числе судебных, по рассмотрению различного рода дел, субъектами которых являются несовершеннолетние. Речь идет о ювенальных судах.

Ювенальная юстиция — это специальная система взаимодействующих институтов, занимающихся защитой прав и интересов несовершеннолетних, профилактикой детской беспризорности, безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних¹². Подобные правовые инстанции для детей и подростков давно существуют в ряде европейских стран и США. Что касается возможности и перспективы создания ювенальных судов в России, то мы полагаем, что такой вид судопроизводства обязательно необходим отечественной судебной системе. К сожалению, Россия, несмотря на ряд законодательных попыток (15 февраля 2002 г. был принят в первом чтении проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в ФКЗ «О судебной системе РФ» в части создания ювенальных судов), до сих пор не ввела на федеральном уровне и не учредила суды по делам несовершеннолетних. Только некоторые субъекты РФ пытались безуспешно создать ювенальную юстицию. Так, при поддержке ООН в период с 2003 по 2005 гг. в Ростовской области в качестве эксперимента действовал ювенальный суд. Почему же так необходима России ювенальная юстиция? Попытаемся дать ответ на этот вопрос. По нашему мнению, российская судебная система не освободилась от карательного синдрома. За 2005 г. суды вынесли решения о заключении под стражу в отношении 23 тысяч подростков¹³. Трудно представить, что тысячи подростков, совершивших в большинстве случаев незначительные правонарушения, будут скрываться от органов предварительного расследования и суда или будут оказывать на них давление. Ювенальная юстиция способствовала бы:

- эффективной профилактике правонарушений среди подростков;
- применение судами преимущественно социально-психологических мер воздействия на несовершеннолетнего;
- справедливости любого правового решения;
- защите прав и законных интересов несовершеннолетних и молодежи при разрешении гражданских, административных и уголовных дел, связанных как с их условиями жизни и воспитанием, так и совершаемыми ими правонарушениями;
- обеспечению социализации личности детей в максимально благоприятных условиях жизни.

Учитывая опыт работы ювенальных судов в ряде зарубежных государств, важно своевременно проанализировать развитие судебной системы и увидеть перспективы правосудия в отношении несовершеннолетних и в России.

Одной из серьезнейших проблем российской судебной системы остается вопрос финансирования. Суды не располагают достаточными средства-

¹² Мамина О.И. Перспективы и проблемы формирования в Российской Федерации системы органов ювенальной юстиции // Российская юстиция. 2007. № 4. С. 68.

¹³ См.: Ямшанов Б. Судите и судимы будете // Российская газета. 2006. 10 марта.

ми, необходимыми для вызова свидетелей и экспертов, оплаты труда при- сяжных заседателей, приобретения оргтехники, ремонта зданий, почтовых и хозяйственных расходов. В итоге в одном из документов было записано, что «начался процесс прекращения осуществления правосудия в стране... Деятельность судов парализована, ряд судов фактически прекратил назначение судебных дел и их рассмотрение...»¹⁴.

Изменилась ли ситуация с финансированием судов в России в последние годы? Считаю, что можно констатировать достижение определенных положительных сдвигов в этом вопросе. В Федеральной целевой программе «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 гг. предусмотрено поэтапное финансирование судов, начиная с 2007 г. Так, в 2008 г. запланировано выделить на финансирование судов 8 937 100 млрд руб., в 2009 г. – 9 628 900 млрд руб., в 2010 г. – 11 947 200 млрд руб. и в 2011 г. – 11 908 400 млрд руб. При этом деньги будут выделены из федерального бюджета. На оплату мировых судей будут планировать финансирование местные бюджеты. Из общей суммы Конституционный Суд РФ получит 224 млн руб., суды общей юрисдикции и Судебный департамент при Верховном Суде РФ – 32 022 700 млрд руб. Верховный Суд РФ – 317,2 млн руб., служба судебных приставов – 2 961 900 млрд руб.

Все эти средства в первую очередь пойдут на то, чтобы сделать правосудие открытым и прозрачным. Для этого должно быть создано 75 тыс. автоматизированных рабочих мест в судах общей юрисдикции и 14 тыс. таких мест в арбитражных судах. По программе, должно появиться 2 200 веб-сайтов судов общей юрисдикции и 13 веб-сайтов арбитражных судов. По нашему мнению, достижению независимости и повышению ответственности судей способствовало бы размещение в сети Интернет не только судебных решений по уголовным, арбитражным, гражданским делам, но и отражение судебных процессов.

Таковы, на наш взгляд, основные существующие проблемы и перспективы реформирования судебной власти в России.

¹⁴ Судебная власть есть, нет денег на ее содержание // Российская юстиция. 1996. № 8. С. 2.