



Юлий НИСНЕВИЧ, доктор политических наук

УРОКИ СУДЕБНОЙ РЕФОРМЫ

16 ЛЕТ, КОТОРЫЕ НЕ ПОТЯСЛИ ПОРОЧНУЮ СИСТЕМУ

Формированию судебной власти Российской Федерации в отличие от формирования законодательной и исполнительной ветвей власти предшествовало определение целей, основополагающих правовых, институциональных и процессуальных принципов ее построения, которые были сформулированы в Концепции судебной реформы в РСФСР, представленной президентом Борисом Ельциным Верховному Совету РСФСР и одобренной постановлением Верховного Совета РСФСР от 21 октября 1991 г. Этот документ был разработан группой экспертов-юристов под руководством народного депутата РСФСР, председателя подкомитета по судебной реформе комитета Верховного Совета РСФСР по законодательству Бориса Золотухина. Естественно, эта концепция носит отпечаток того периода времени, еще до распада СССР, в который она была разработана, но и до настоящего времени соответствие сформулированным в ней основным принципам может служить критерием верифицируемой оценки качества судебной власти Российской Федерации.

Суть кризиса

Ядром судебной реформы выступает преобразование суда и судебного процесса, под знаком и во имя которых изменяется предназначение и деятельность других органов и институтов государства. Независимый, свободный от корыстных интересов и политических симпатий суд должен выступать гарантом законности и справедливости, играть для государства ту же роль, какая в человеке принадлежит совести. Судебная реформа – это коренное преобразование, касающееся не только судов, но практически и всех правоохранительных органов, действующих до суда, для суда и после суда, во исполнение судебных решений и приговоров.

Концепция судебной реформы предполагала такие судебные преобразования, которые позволили бы судебным учреждениям реально обеспечивать господство права, судебную защиту прав граждан, в том числе от злоупотреблений властью со стороны государства, то есть соответствовали бы задачам независимой и самостоятельной судебной власти в правовом демократическом обществе.

Концепция судебной реформы была ориентирована на преодоление кризиса юстиции, который, как показывает современная политическая практика, в полной мере достался в наследство новому государству – посткоммунистической России, образовавшейся в 1991 г. после распада породившего этот кризис СССР. Суть кризиса, сформулированная авторами концепции, состояла в том, что суд не пользовался властью, а власть бесконтрольно пользовалась судом; суды, как и вся система юстиции, составляли важный элемент командно-административной системы руководства страной, были проводниками ее воли, выступали как орган репрессии, подчас освящая ритуалом судебного разбирательства предпринятую расправу. Важнейшими проявлениями кризиса стали: несостоятельность и неспособность юстиции справиться с задачами по охране законности и правопорядка; некачественная работа системы правоохранительных органов при их чрезвычайной перегруженности; обвинительный уклон судопроизводства; утрата работниками правоохранительных органов и юстиции в целом способности оставаться самостоятельной личностью, их ориентация на исполнение навязанной извне воли; непрозрачность, недоступность для общества достоверной информации о деятельности юстиции, а также кадровый голод, «бегство» судей и следователей от непрестижной юридической службы; отсутствие сплоченной и независимой судейской корпорации, реализующей интерес права, нищета юстиции, низкий уровень материально-технического обеспечения ее деятельности и социально-бытовых гарантий для ее сотрудников.

Но ключевым представляется кризис доверия – отсутствие доверия к юстиции и ее авторитета в обществе.

В качестве основных причин кризиса юстиции в концепции указываются: идеологизация юстиции, которая не рассматривалась как самостоятельная сила, выражающая интересы права; искажение природы и целей юстиции, которая вопреки вульгарным идеям борьбы с преступностью должна защищать права, свободы и законные интересы граждан, общество в целом от преступлений; зависимое положение суда и должностных лиц юстиции, постоянное вторжение партийных и советских органов в сферу юстиции; ориентация на интересы государства в ущерб интересам личности и общества, негуманность юстиции и другие. Эти причины были порождены тоталитарным характером правившего в СССР коммунистического режима.

В развитие конституционных норм и положений в законодательстве о судостроительстве должны быть определены такие параметры судебной системы, которые могут обеспечить равное право граждан на судебную защиту и самостоятельность судебной власти. Установлены минимальное число звеньев судебной системы и видов специализированных судов, требования, предъявляемые к кандидатам в судьи, порядок проверки их профессиональной пригодности и назначения на судебские должности, параметры судебного статуса и гарантии независимости юстиции, единые нормы ресурсного обеспечения судебской деятельности.

Исключительно к федеральной компетенции должно быть отнесено принятие основ процессуального законодательства, которое излагается в виде отдельных документов или, что предпочтительнее, инкорпорируется в соответствующие кодексы.

Ожидания

В рамках современного представления о взаимоотношениях ветвей государственной власти система правосудия является самостоятельной силой, играющей роль одного из мощных балансов механизма сдержек и противовесов в системе разделения властей.

В демократических политических системах и государствах, в которых преобладают правовые методы политического управления и отправления властно-принудительных государственных полномочий, судебной власти отводится особо значимая роль. Она выполняет функцию и наделяется полномочиями главного арбитра в окончательном разрешении любых политических, правовых, социальных и экономических споров, противоречий и конфликтов. Решения этого арбитра в обязательном и беспрекословном порядке должно признаваться и исполняться не только всеми гражданами и их объединениями, но и всеми институтами, органами и должностными лицами государства. Для того чтобы судебная система реально выполняла функцию объективного, беспристрастного и авторитетного в обществе арбитра, все судебные решения должны приниматься исключительно на основе прежде всего права и действующего законодательства. Судебная система и все входящие в нее суды и судьи должны принципиально находиться вне поля политики. Они не должны быть подвержены никакому влиянию политической конкуренции и так называемой политической целесообразности, давлению различных политико-экономических групп и, что самое главное, должны сохранять беспристрастность и независимость по отношению к любым институтам, органам и должностным лицам государства.

Преимущества судебного порядка разрешения споров и устранения юридических неопределенностей заключаются в том, что этот порядок наиболее демократично и разумно устроен, вверен независимым и профессионально ориентированным личностям, которые обязаны быть беспристрастными, имеет давнюю историю и детально разработан, находится под общественным контролем. Суд может и должен служить механизмом обратной связи, через который общество получает возможность «докричаться» до государства.

Однако исключительно важно, как указывается в концепции, положить пределы и своеволию судебной власти, используя два жестких ограничителя. Во-первых, правосудие должно быть связано волей законодателя, когда он стесняет государство в пользу общества и личности (нельзя давать суду полномочия ужесточать наказание против верхнего предела санкции уголовного закона, присуждать возмещение, большее определенного законом). Во-вторых, недопустимо отступление от процессуальных норм как отражающих в концентрированном виде опыт человеческого познания абсолютных истин.

Таким образом, судебная власть получает в правовом государстве возможность блокировать или затруднять действие неразумных законов, угрожать исполнительной власти ответственностью за несоблюдение воли представительных органов, защищать права граждан от тирании политиков и чиновников, быть для других ветвей власти каналом обратной связи.

Суд как средство разрешения споров о праве и устранении юридических неопределенностей обладает уникальной способностью применять закон адекватно каждому конкретному случаю, проверять право закона действовать в данном случае. Авторы концепции указывают: «Благодаря судебному процессу закон применяется не механически, на манер клейма, а по правде и совести. Суд не только устанавливает, но и очеловечивает истину».

У суда есть два ключевых преимущества – объективность и способность воплощать потребности общества, а не только политическую волю, выраженную в законе. Поэтому суд должен занять центральное место в системе правоохранительных органов, осуществляя как прямой, так и косвенный контроль досудебного производства.

В качестве форм прямого контроля должно быть законодательно закреплено санкционирование следственных действий, связанных с возможностью ограничения конституционных прав и свобод гражданина, последующая проверка законности и обоснованности таких действий и решений органов расследования, разрешение споров между органами, ведущими процесс, и рассмотрение жалоб граждан на органы уголовного преследования.

Косвенный контроль должен выражаться в том, что стандарты доказывания и решения дел в суде обязаны служить на ранних стадиях процесса эталоном, несоблюдение которого при направлении суду материалов сводило бы на нет шансы выиграть дело. Судебная практика не должна оставлять у следователей и прокуроров сомнений в том, что всякая небрежность, натяжка, фальсификация, отступление от закона обесмысливает их усилия. Не только закон, но и судебная практика должны последовательно исходить из того, что не имеют доказательной силы и подлежат изъятию из дела материалы, добытые противозаконным образом, в том числе до возбуждения уголовного дела.

Одним из важнейших направлений судебной реформы является создание независимой и влиятельной судебной корпорации, обеспечение процессуальной самостоятельности работников юстиции и достойного их положения уровня материально-бытового и социального обеспечения.

Краеугольным камнем преобразований судебной системы должна стать несменяемость судей, распространяемая на всех судей, кроме мировых. Все судьи, кроме мировых, должны назначаться президентом с учетом заключений соответствующих комитетов и комиссий парламента на срок до отставки в связи с достижением установленного возраста, и должен быть устранен институт их отзыва.

Представление кандидатур на должности председателей судов и другие судебные должности, возбуждение дисциплинарного производства и постановка вопроса об удалении судей от должности, как и об их перемещении, должны быть прерогативой судейской корпорации.

Концепция судебной реформы предполагала конкретные меры по повышению статуса судей и обеспечению их достойного материального положения и социальной защиты, запрет на активную политическую деятельность судей и других работников правоохранительных органов, присвоение квалификационных классов судьям независимо от усмотрения властей, придание торжественности ритуалу судопроизводства и предоставление судьям права налагать штраф за неуважение к суду.

Важнейший результат судебной реформы определялся как отказ от единой судебной системы на основе ее административно-территориальной и функциональной децентрализации. Взамен единой унитарной системы юстиции должны быть созданы две судебные системы: федеральная и региональная (суды субъектов Российской Федерации), что присуще действительно, а не номинально федеративному государству. Федеральная и региональные судебные системы как ветви единой судебной власти должны быть замкнуты на Верховный суд РФ.

Как отмечают авторы концепции, создание системы федеральных судов целесообразно потому, что в отношениях между субъектами Федерации возможны коллизии, связанные с

осуществлением судебной юрисдикции. Кроме того, может иметь место нарушение региональными судами федеральных законов. Исключительно важно с помощью федеральных судов поддерживать единство экономического и правового пространства, равные стандарты судебной защиты прав и законных интересов граждан и юридических лиц.

Отмечается также целесообразность создания специализированных судов, критериями необходимости и возможности учреждения которых являются специфика предмета правового регулирования и его целей, не позволяющая без существенных искажений последних действовать в обычных формах. В качестве основных направлений развития специализированного судопроизводства в концепции указывалось создание ювенальных судов (судов по делам несовершеннолетних), а также административной юстиции.

В концепции были сформулированы конкретные предложения по структурам федеральной и региональной судебных систем, организации их взаимосвязи и разграничению компетенции различных звеньев судебной системы на основе процессуального порядка разрешения дела. Многие из этих предложений нашли отражение в построении действующей судебной системы, которая тем не менее отличается от предложенной в концепции, особенно в части системы судов общей юрисдикции.

В концепции судебной реформы были также сформулированы новые подходы к организации деятельности прокуратуры прежде всего в части ее надзорных, процессуальных и следственных функций; предложено создание единого следственного аппарата; разработаны принципы необходимого расширения организационных и правовых возможностей независимой адвокатуры и оказания юридической помощи гражданам; определены направления функциональной переориентации Министерства юстиции.

Но самым ключевым решением, предложенным в концепции судебной реформы, несомненно, является введение суда присяжных. В концепции указано, что «устранение неразумности организации юстиции и взаимоотношений ее органов не является достаточной гарантией торжества демократических идеалов. Хорошо сделанная машина остается совершенной оболочкой, если не будет одухотворена. Поэтому «высоколобые» научные идеи нужно соединить с запросами гуманистической политики и житейским здравым смыслом. <...> Судебная реформа, как она воплощена в настоящей концепции, нацелена на пробуждение общественной совести во имя достижения правды в экстремальных условиях борьбы человека за свою жизнь, свободу и доброе имя. <...> Отношение к суду присяжных есть индикатор правосознания и готовности к глубинным реформам. <...> Особенностью суда присяжных является раздельное сосуществование в нем «судей права» (юристов-профессионалов) и «судей фактов» (жюри присяжных). Последние решают вопрос о виновности. Первые ведут процесс, решают так называемые правовые вопросы (например, прекращение дела за истечением срока давности, определение допустимости доказательств), формулируют вопросы для жюри, напутствуют присяжных, а затем в соответствии с их вердиктом, составляют приговор, то есть подбирают надлежащую статью уголовно-материального права и назначают наказание. Присяжные не несут ответственности за свой вердикт, не объясняют его и наделены правом безмотивного оправдания».

Суд присяжных обеспечивает более широкую коллегиальность, независимость, а следовательно, меньший риск злоупотреблений и судебных ошибок. Он привносит в атмосферу казенной юстиции житейский здравый смысл и народное правосознание, стимулирует состязательность процесса, испытывает правоту закона в конкретном случае.

«Думается, что коллективный разум и совесть присяжных, сдерживающих карающий меч во имя справедливости разрешения дела, суть достаточные гарантии правопорядка, – отмечается в концепции. – Пока в правосудии обнаруживается дефицит милосердия, не нужно бороться с его избытком. Только при условии введения суда присяжных можно рассчитывать на сохранение за юстицией самостоятельной роли в системе сдержек и противовесов».

Результаты

Главным результатом практической реализации концепции судебной реформы 1991 г. стало признание и закрепление ряда ее ключевых идей и принципов в Конституции РФ 1993 г. На институционально-правовом уровне было осуществлено разделение властей, и судебная власть выделена как самостоятельная, созданы Конституционный суд РФ и отдельная система

арбитражных судов во главе с Высшим арбитражным судом РФ. На нормативно-правовом уровне введена несменяемость судей для обеспечения их независимости, закреплено участие адвоката с момента задержания или ареста подозреваемого, введено судебное обжалование арестов и сроков содержания под стражей, установлена допустимость прослушивания телефонных и иных переговоров только на основании судебного решения. Наконец, признано право гражданина на суд присяжных, и началось поэтапное введение таких судов на территории России.

Однако судебная система так и не стала гарантом законности и справедливости, «совестью государства», о чем мечтали авторы судебной реформы. Как отмечал еще в 1996 г. один из отцов-основателей судебной реформы Борис Золотухин, сворачивание активной реформаторской деятельности в сфере юстиции, «поворот на 180 градусов» начался уже после выборов в Государственную думу первого созыва. Стратегия контрреформы стала реализовываться в двух направлениях – блокирование принятия законов, предписанных Конституцией и направленных на продолжение судебной реформы, и, наоборот, принятие законов, сводящих к нулю принципы и идеи, заложенные в ее концепции. Примером подобного законотворчества может служить внесенный в 2007 г. в Государственную думу законопроект о поправках в действующее законодательство, которые допускают при осуществлении оперативно-розыскной деятельности еще до возбуждения дела прослушивание телефонных и иных переговоров без санкции суда.

Несмотря на официальные заявления власти об успешном завершении судебной реформы, российская судебная системы так и не стала действительно независимой и самостоятельной, она явно не обеспечивает действенную защиту прав и законных интересов граждан. Подтверждением этого может служить тот факт, что, по данным Европейского суда по правам человека в Страсбурге, количество исков, поданных российскими гражданами в этот суд, постоянно растет: в 2001 г. – 2490, в 2002 г. – 4716, в 2003 г. – 6602, в 2004 г. – 7855, в 2005 г. – 10 009, а в 2006 г. – 18 500, что составило 20,8% от всех поступивших исков. При этом из 207 дел, которые с момента присоединения России к Европейской конвенции суд успел рассмотреть по существу, российские граждане выиграли у своего государства 197 дел (95%), и только за один 2006 г. государство выплатило своим гражданам 1 367 000 евро и 1 055 000 руб. компенсации. Многие судебные решения принимаются российскими судами исходя не из права и действующего законодательства, а в соответствии с «политической целесообразностью» и по так называемому телефонному, а по сути, приказному праву. В функционировании судебной власти Российской Федерации проявляются и нарастают те же симптомы, которые характеризовали кризис советской юстиции, определяющим из которых остается отсутствие в российском обществе доверия и уважения к суду и юстиции в целом. Так, по опросу Левада-центра (март 2007 г.) только 17% российских граждан считают, что суды вполне заслуживают доверия, а в отношении прокуратуры того же мнения придерживаются 16%. Грустная статистика!