



М.А.Краснов

СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ: СРОЧНЫЙ РЕМОНТ

Проведенные в рамках проекта «Судебная реформа в России: институционально-социетальный анализ трансформации, ревизия результатов, определение перспектив» исследования позволяют сформулировать некоторые рекомендации, относящиеся к различным элементам правовой системы Российской Федерации. Как вытекает из полученных нами результатов, проблема трансформации в сфере организации и деятельности судебной власти или достижения справедливого правосудия (что определяется нами как одна из фундаментальных целей судебной реформы) не может быть решена посредством преобразований только в указанной сфере. Необходимы существенные изменения в иных формах бытия российского общества и государства. Однако не менее актуальным остается совершенствование нормативного регулирования работы судебной власти. В этой области, с нашей точки зрения, основными в ближайшее время являются следующие задачи.

1. Освобождение судебной власти от чрезмерной опеки путем формального (на уровне правового регулирования) и неформального (на уровне повседневной практики) обеспечения самостоятельности судебной власти.

В рамках решения поставленной задачи, в свою очередь, необходим системный пересмотр действующего законодательства, призванный обеспечить последовательную реализацию конституционного запрета на какое-либо вмешательство в дела судебной власти посредством осуществления следующих мер.

1. Исключение из компетенции федеральных и региональных органов государственной власти вопросов ведения судебной власти, а также прекращение сложившейся законодательной практики наделения судов несудебными полномочиями, равно как и установления процедуры деятельности судов по рассмотрению тех или иных категорий дел непроцессуальными актами вне системной связи с действующим процессуальным законодательством, без учета общих принципов деятельности судов, им установленных, а зачастую и вне рамок здравого смысла (см., например, избирательное законодательство и закон о референдуме, законодательство об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, законодательство о банкротстве).

2. Формирование на уровне закона детального механизма обеспечения всех судов необходимыми и достаточными ресурсами (включая финансовые), определение порядка (внутреннего для системы

судебной власти) распределения ресурсов по уровням и видам судов, а также по конкретным судам.

3. *Завершение формирования законодательных представлений об управлении судебной системой* и отдельными ее подсистемами, включая формирование единого центра типа Высшего совета судебной власти, подчинения ему обеспечительных структур (Судебного департамента при Верховном Суде РФ, соответствующих подразделений Высшего Арбитражного Суда РФ и отчасти Конституционного Суда РФ). Создание такого центра помимо прочего будет способствовать консолидации судебной власти и устранению конфликтов между отдельными ее подсистемами (в организационном плане).

4. *Формирование единого информационного центра (ресурса), касающегося организации и деятельности судебной власти*, в полной мере и на основании единого стандарта обеспечивающего ее транспарентность.

II. Осуществление дополнительного комплекса мер (институционального и внеинституционального характера) по обеспечению беспристрастности судей.

В рамках поставленной задачи необходимо разработать и принять новую редакцию Закона «О статусе судей в Российской Федерации»¹ и внести соответствующие изменения в иные акты (в частности, в Федеральный Конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»). Новеллы должны обеспечить:

1) «внешнюю» составляющую объективной беспристрастности судей — такой порядок формирования судейского корпуса и освобождения судей от должности, который исключал бы преимущественное влияние на этот процесс какой-либо из ветвей государственной власти и обеспечивал действенный контроль гражданского общества, что, в свою очередь, предполагает:

- повышение правового статуса экзаменационных комиссий, который должен быть четко и детально (вплоть до основных правил процедуры) определен законодательными нормами; организационное обособление экзаменационных комиссий от квалификационных коллегий судей и превращение их в самостоятельные органы судейского сообщества, хотя и со смешанным составом (треть членов комиссий должна избираться квалификационным коллегиями судей, треть — назначаться законодательной властью соответствующего уровня из числа лиц, имеющих высшее юридическое образование, треть — отбираться федеральными университетами, также из лиц, имеющих высшее юридическое образование). Экзамен должен проводиться на основе экзаменационных вопросов (заданий), утвержденных Советом судей РФ по представлению Высшей экзаменационной комиссии; должны быть предусмотрены основания для освобождения кандидатов от сдачи экзамена (например, наличие ученой степени и звания, наличие судейского стажа и т.п.);

¹ Обновление указанного Закона необходимо и потому, что он претерпел многочисленные изменения, во многом нарушившие внутренний баланс его текста, и был неоднократно интерпретирован Конституционным Судом РФ, Верховным Судом РФ и Высшей квалификационной коллегией судей, что усложняет его применение.

- уточнение правового статуса *квалификационных коллегий судей*, сужение объема их компетенции путем освобождения их от полномочий, связанных с организацией и проведением экзаменов, то есть сведение их деятельности к обеспечению независимости судей в процессе прохождения ими службы, а именно: к организации и проведению квалификационных аттестаций судей и подготовке представлений о присвоении квалификационных классов и переводе на более высокие судейские должности. При этом табель квалификационных классов и порядок проведения квалификационных аттестаций должны быть также определены на уровне федерального закона;
 - формирование дисциплинарного суда — нового органа судейского самоуправления, организация и деятельность которого, в свою очередь, должны быть урегулированы в федеральном законе; обеспечение возможности непосредственного обращения граждан в дисциплинарный суд, что позволит снизить уровень потенциальной зависимости судей от председателя соответствующего суда; усиление гражданского контроля над деятельностью этого органа;
 - введение прямого законодательного *запрета на обсуждение судьями вопросов*, возникающих в связи с незаконченным еще рассмотрением конкретного дела, с коллегами по работе, не участвующими в рассмотрении дела, судьями вышестоящих судов (под предлогом привлечения их опыта и знаний) и сотрудниками правоохранительных органов (такая практика в настоящее время довольно широко распространена);
 - формирование более четких, чем сегодня, законодательных представлений *об отставке судей и о пенсии судьям*; законодательное разграничение этих понятий, поскольку наличие твердой уверенности в обеспеченной старости в немалой степени способствует беспристрастности судьи;
- 2) *«внутреннюю» составляющую объективной беспристрастности судей* — освобождение судьи от давления со стороны судейской бюрократии, создание прозрачных и ясных механизмов судейской карьеры, исключающих произвольное «усмотрение» руководителей судебной системы, что предполагает:
- исчерпывающее отражение в федеральном законе представлений *о судейской карьере* (в частности, четкое определение понятия квалификационного класса и условий его присвоения, а также понятия квалификационной аттестации, порядка ее проведения и последствий непрохождения), что сведет к минимуму возможности бюрократического контроля со стороны председателей и заместителей председателей судов;
 - закрепление в федеральном законе положения о *недопустимости перемещения судьи без его согласия «по горизонтали»* (в иной суд) и *«по вертикали»* (на новое «кресло»);

- закрепление правила, позволяющего мировому судье, при условии прохождения необходимых квалификационных испытаний и наличия соответствующей выслуги лет, приобрести высший квалификационный класс, что позволит *разорвать порочный круг безусловной зависимости класса (а тем самым — и денежного содержания) от места работы*. Подобный подход не только создаст условия для формирования высокопрофессиональной среды в судах низшего уровня, но и избавит судей, которые хотели бы остаться в своем городе или регионе, от необходимости «карабкаться» по служебной лестнице;
 - закрепление федеральным законом *правил распределения дел между судьями*, исключающих какое-либо субъективное влияние на этот процесс (случайная выборка, алфавитный порядок и т.п.); формирование научно обоснованных представлений об управлении судом (как коллективом людей, выполняющих определенную работу) на основании концепций «офис суда» и «офис судьи», что позволит освободить судей от несвойственной им работы;
- 3) «внешнюю» составляющую субъективной беспристрастности, для чего понадобится:
- исключить практику оценки работы судьи на основании таких критериев, как *отмена и изменение вышестоящими судами принятых им решений*, что только и позволит судьям нижестоящих судов выносить суждения о праве в полном смысле слова свободно, руководствуясь собственными внутренними правовыми убеждениями и законом, без оглядки на вышестоящий суд;
 - ввести *в качестве суда второй инстанции апелляцию*, понимаемую именно как новое рассмотрение дела, как исключительную гарантию, предоставляемую государством в силу значимости рассматриваемых вопросов для жизни человека, а не как повторное «мероприятие», исправляющее решение суда первой инстанции и оценивающее его. В связи с этим необходимо предусмотреть и учреждение института обращения за разрешением на подачу апелляционной жалобы, а следовательно, выделение в суде апелляционной инстанции соответствующей *процессуальной фигуры* — независимого судьи, который не будет принимать участия в последующем рассмотрении апелляции;
 - существенно *изменить институт кассации*, сосредоточив его на проверке вопросов права, существенно влияющих на результат рассмотрения дела, и исключить саму возможность оценки вопросов факта, а также существенно сузить полномочия кассационного суда (признание решений вступившими в юридическую силу или их отмена);
 - отказ от института судебного надзора;
- 4) «внутреннюю» составляющую субъективной беспристрастности судей — создать условия для постоянного повышения квалифи-

кации судей и дальнейшего развития судейского самосознания. В частности, это предполагает:

- совершенствование программ повышения квалификации судей, обязательное включение в эти программы курсов, направленных на углубление понимания философской основы деятельности по отправлению правосудия, выработку высоких этических требований к себе и коллегам, а также формирование навыков самостоятельного мышления;
- формирование в судейском корпусе устойчивых психологических установок служения праву, защиты нарушенных или подвергающихся угрозе нарушения прав и свобод граждан, верховенства Конституции, постоянного использования в повседневной практике концепций правового и социального государства, а также некоего дистанцирования от своей принадлежности к кругу носителей государственной власти, особенно при рассмотрении дел, связанных с претензиями к государству.

III. Кардинальное изменение концепции правового просвещения населения и юридического образования в целях формирования современного представления о роли и места суда в обществе и государстве, отказа от правового нигилизма и перехода к восприятию права как основной модели поведения, отражающей общепринятые ценности.

Как показали исследования, осуществленные в рамках нашего проекта, особую проблему составляет неразвитость правового сознания — как индивидуального, так и коллективного. Задача внедрения современных правовых представлений о сущности и роли государства, о содержании и формах проявления прав и свобод человека, о конституционализме как общечеловеческой ценности во все слои общества, с одной стороны, и на все уровни государственной власти, с другой, чрезвычайно сложна. Однако определенные меры, способствующие ее решению, могут быть предприняты. Некоторые из них перечислены ниже.

1. Разработка федеральной программы «Правовое просвещение», ориентированной на целевые группы: школьников, студентов неюридических вузов, специалистов, лиц без высшего образования, малоимущих и т.п. Программа должна обеспечить распространение в соответствующих средах правовых знаний, причем важным представляется существенное увеличение удельного веса теории и философии права в действующих обучающих программах, а также создание практических курсов для целевой аудитории по защите прав и свобод ее представителей. Особое внимание должно уделяться разъяснению новейшего законодательства, особенно в том случае, если оно непосредственно затрагивает права и свободы граждан; полезно было бы включить в состав программы самостоятельную подпрограмму «Правовой канал» (теле- и радиотрансляция передач, спектаклей и т.д., посвященных различным правовым ситуациям и коллизиям), а также подпрограмму, ориенти-

рованную на подготовку научно-популярной литературы по вопросам права.

2. *Совершенствование школьных учебных курсов «Правоведение», обеспечивающее переход от механического пересказа отдельных отраслевых законов к усвоению школьниками фундаментальных ценностей (духа) права; создание на базе школ центров по оказанию правовой помощи детям.*

3. *Изменение государственных стандартов в сфере высшего профессионального образования (включая юридическое), предполагающее упор на изучение именно ценностной основы права, его теории и философии, истории права и государства, основных принципов современного конституционализма.*

4. *Введение в рамках системы повышения квалификации государственных служащих обязательного учебного курса «Конституционализация российской правовой системы» и распространение правовых курсов (основы теории государства и права, конституционное, административное, гражданское и уголовное право, основы процессуального права) на все профессиональные группы государственных служащих;*

5. *Формирование на базе районных библиотек сети государственных и муниципальных юридических консультативных центров, оказывающих первичную юридическую помощь справочного характера.*

6. *Укрепление, в том числе посредством государственной поддержки, действующих негосударственных правозащитных организаций.*