Почему буксует реформа?

Теневая сторона судебной деятельности

Чем дольше идет судебная реформа, тем больше вопросов она вызывает. Невозможно превратиться во власть, если основные организационные моменты не имеют легального закрепления. Нелегальность влечет нелигитимность любого, даже самого разумного решения. Однако этот аспект не рассматривается всерьез применительно к системе судов общей юрисдикции. В то время как в арбитражной системе с данным параметром дела обстоят на порядок лучше. В результате значительная часть организационных решений в судах общей юрисдикции носит хронически нелегальный характер, что блокирует достижение задач судебной реформы.

Михаил Поздняков
научный сотрудник
Института проблем
правоприменения
при Европейском
университете
в Санкт-Петербурге

Дефицит нормативной регламентации

В результате 20 лет судебной реформы сформировалась разветвленная сеть законов, регулирующих деятельность судов и порядок назначения судей. Можно назвать не менее 10 таких нормативных актов, в числе которых федеральные конституционные законы от 21.07.94 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», от 31.12.96 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», а также федеральные законы от 17.12.98 № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации», от 02.01.2000 № 37-ФЗ «О народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции в Российской Федерации» и Закон РФ от 26.06.92 № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации».

Можно упомянуть и действующий до сих пор Закон РСФСР от 08.07.81 «О судоустройстве РСФСР», который с 1 января 2013 года утрачивает силу в связи с окончательным вступлением в действие Федерального конституционного закона от 07.02.2011 № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации». Кроме того, развернутое описание алгоритма работы суда при рассмотрении дел предлагают процессуальные кодексы.

И это далеко не все законодательные акты, в которых описан порядок работы судов и функционирование судейского сообщества. Но, несмотря на такое многообразие, **очевиден острый дефицит нормативной регламентации в области организации судебной деятельности**, особенно в системе судов общей юрисдикции. Тщательное изучение законодательного массива позволяет сделать вывод, что нормы как федерального законодательства, так и ведомственных нормативных актов не детализируют в необходимой степени вопросы организации судебной деятельности, а значительная часть работы вообще находится за гранью нормативной регламентации.

> Действующий модуль по организации судебной деятельности опутан незаконными методиками и вытеснен в нелегальную область.

Критерии оценки качества

Любая сложная система не может функционировать без опоры на конкретные показатели. Не обходится без этого и работа судов общей юрисдикции. Постоянно ведется учет качества деятельности каждого судьи. Есть немало вопросов к самому существу этой деятельности, но мы остановимся на ее легальности.

Деятельность по учету количества отмененных судебных актов до сих пор не получила легального закрепления как критерий оценки работы судьи. Не проработан и научный аспект проблемы. Но при этом подсчет количества отмененных судебных актов становится чуть ли не центральным критерием в определении профессиональных качеств судьи. Одним из часто встречающихся аргументов в решениях квалификационных коллегий при прекращении полномочий выступает наличие нарушений судьей норм материального и процессуального права и, как следствие, отмена судебного акта.

Например, в Определении ВС РФ от 10.06.2008 № КАС08-235 читаем: *«...как установлено судом, судья Г. после перевода ее на рассмотрение уголовных дел, несмотря на малую нагрузку, ненадлежащим образом исполняла свои обязанности по осуществлению правосудия и допустила нарушения требований уголовно-процессуального законодательства. Из 23 обжалованных приговоров отменено 2, изменено 9 приговоров на 9 лиц (стабильность приговоров 52,2%) и отменено 3 постановления на 3 лица из 5 дел, рассмотренных в порядке апелляции».*

Аналогичную аргументацию находим в Определении ВС РФ от 08.02.2006 № 20-Г05-11: *«Как правильно указал суд в решении, довод М. о том, что нарушения норм материального и процессуального права являются простой судебной ошибкой, опровергается количеством отмененных судебных постановлений, вынесенных судьей М., и характером допущенных нарушений, которые по ряду дел являются грубыми».*

В названных документах апеллирование к стабильности судебных актов использовано как стандартный аргумент, дополняющий иные выводы квалификационной коллегии о привлечении к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий судьи.

Данные о количестве отмененных судебных актов приводятся в качестве центрального аргумента при оценке работы структурных подразделений судебной системы на разных уровнях. Об этом прямо говорится в обобщениях работы арбитражных судов (см. Обобщение информации о деятельности ФАС ВВО за первое полугодие 2007 года) и судов общей юрисдикции (см. Обзор кассационной практики Судебной коллегии по уголовным делам ВС РФ за второе полугодие 2009 года).

Подчеркнем, что требование о стабильности судебных актов – правильный организационный прием как при установлении качества работы конкретного судьи, так и при мониторинге судебной деятельности в целом. Проблема сводится к тому, что этот метод не закреплен законодательно и потому не разрабатывается в научной литературе.

О количестве отмененных судебных актов зачастую говорится только как о статистическом показателе (см. п. 5.3 Инструкции по ведению судебной статистики (утв. Приказом Судебного департамента при ВС РФ от 29.12.2007 № 169); Статистические показатели о работе арбитражных судов Российской Федерации за 2006 год // Вестник ВАС РФ. 2007. № 4).

Между тем этого недостаточно. Есть разница между статистическим учетом и принятием управленческих решений. Число отмененных судебных актов – не просто статистический показатель, а критерий оценки, на основании которого принимаются важные организационные решения. Однако из-за отсутствия легального закрепления его невозможно изучать в рамках юридической науки, что выводит большую часть деятельности по организации судебной работы за рамки правового поля. Это снижает легитимность судебных решений.

Данная проблема сочетается с целым рядом иных. Принятие управленческих решений на основании сведений о числе отмененных судебных актов напрямую связано с качеством методики по выработке правоприменительных позиций. Иногда в первой инстанции судья вынужден действовать оперативно при отсутствии необходимых разъяснений. Если затем судебный акт отменяется в связи с формированием другой позиции, неверно рассматривать это как прямое свидетельство непрофессионализма. Для того чтобы количество отмененных судебных актов учитывалось как очевидный критерий качества, требуются внятные правоприменительные позиции, а также отлаженная методика своевременного доведения этих позиций до судей.

Совещание председателей судов

Принципиальное отличие системы судов общей юрисдикции от арбитражной заключается в том, что последняя пытается по возможности решать все вопросы в правовом поле. Сегодня легальность организационных методик в арбитражной системе достаточно высока. В то время как общая юрисдикция изначально отказалась от цели легализовать данные методики, а в законе обрисованы лишь общие контуры.

В качестве яркого примера можно привести совещания председателей судов. В арбитражной системе их проведение прямо предусмотрено законом: в силу ст. 22 Федерального конституционного закона от 28.04.95 № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» при ВАС РФ действует Совет председателей арбитражных судов. Подробное описание его деятельности содержится в разделе VI Регла-

Продолжение на стр. 4

ЮРИДИЧЕСКИЕ СЕМИНАРЫ И КУРСЫ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ

СЕМИНАРЫ
ЭФФЕКТИВНАЯ ДОГОВОРНАЯ РАБОТА
Москва, 28–31 марта, 30 мая–2 июня
НАЛОГОВЫЕ ПОСЛЕДСТВИЯ И РИСКИ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРОВ
Москва, 31 марта–1 апреля, 2–3 июня
ПРАКТИКА ЗАКЛЮЧЕНИЯ СДЕЛОК С НЕДВИЖИМОСТЬЮ
Москва, 4–6 апреля, 6–8 июня
СВОБОДА ДОГОВОРА И ЕЁ ПРЕДЕЛЫ
Москва, 7–8 апреля, 9–10 июня
ЭФФЕКТИВНОЕ ВЕДЕНИЕ НАЛОГОВЫХ СПОРОВ
Москва, 11–12 апреля
ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ
Москва, 13–15 апреля, 27–29 июня
ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О БАНКРОТСТВЕ
Москва, 18–20 апреля, 20–22 июня

КУРСЫ
ВЕДЕНИЕ СУДЕБНЫХ СПОРОВ
Москва, 31 мая (2 мес.)
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ НАЛОГОВОГО ПРАВА
Москва, 7 июня (2 мес.)

РЕКЛАМА

МОЛОГОС
юридический институт

На семинарах и курсах выступают ведущие российские судьи, адвокаты и правоведы

тел.: +7 (495) 771 59 22
+7 (495) 772 91 97
e-mail: info@m-logos.ru
http://www.m-logos.ru

ЮРИДИЧЕСКАЯ ГАЗЕТА
№ 10, Март 2011
www.yur-gazeta.ru

Почему буксует реформа?

Продолжение. Начало на стр. 3

мента арбитражных судов. Совещания председателей арбитражных судов проводятся ежегодно, их повестка весьма широкая. Полученная информация крайне важна для последующего администрирования судебной деятельности, а результаты таких встреч открыто обсуждаются в СМИ. С учетом определяющего значения института председателей судов в архитектуре современной судебной деятельности можно констатировать, что без данной организационной формы невозможно обойтись.

В этом смысле интересно положение дел в системе судов общей юрисдикции, ведь ни один нормативный акт не предполагает такой формы, как совещание председателей судов общей юрисдикции. Вместе с тем они регулярно проводятся. Но из-за отсутствия легального описания данная деятельность скрыта от общественного мнения. Неясны содержание соответствующих мероприятий и их периодичность, о них можно найти лишь отрывочные упоминания. Так, на сайте Совета судей России в разделе «Новости» есть указание, что в Санкт-Петербурге проводилось совещание председателей областных судов Северо-Западного федерального округа с участием Председателя ВС РФ В.М. Лебедева. При этом не упоминается даже дата проведения мероприятия («В Новгородской области прошло совещание с председателями судов» // www.ssrf.ru/ss_detale.php?id=712).

Нет и правовой платформы для совещаний председателей судов в системе общей юрисдикции, в связи с чем данные встречи и их результаты не обсуждаются официально. В частности, изучение стенограммы VII Всероссийского съезда судей в декабре 2008 года показывает, что совещание председателей судов как важная организационная форма не упоминалось, но рассматривались результаты гораздо менее значимых совещаний председателей региональных советов судей (Отчетный доклад председателя Совета судей РФ Ю.И. Сидоренко к VII Всероссийскому съезду судей (2008 год) // www.ssrf.ru/ss_detale.php?id=795).

В феврале 2011 года было проведено совещание председателей областных судов России, но на сайте ВС РФ отсутствует информация об этом событии. Неясна даже организационная форма подобных встреч. Так, член Президиума Ассоциации юристов России М.Ю. Барщевский именует их то съездами, то семинарами, о то даже «штуками» (www.echo.msk.ru/programs/personalno/749957-echo).

ИТАР-ТАСС/ Ю. Мишкин

Ни один нормативный акт не предполагает такой организационной формы, как совещание председателей судов общей юрисдикции

Проблема, конечно же, не в отсутствии единообразной терминологии, это только частные проявления. Вся сложность в том, что **организационная работа системы судов общей юрисдикции находится за рамками закона**. А потому применять решения, выработанные на данных встречах, можно исключительно с последующей опорой на нелегальные методики. Получается, что весь действующий модуль по организации судебной деятельности опутан незаконными методиками и, в сущности, вытеснен в нелегальную область.

Выходит, есть не только «теневая экономика», «серые зарплаты», но и «теневая сторона судебной деятельности». В этой связи не очень понятна мотивация отказа от законодательного закрепления организационных форм (в недавно принятом Федеральном конституционном законе от 07.02.2011 № 1-ФКЗ нет указания на совещания председателей как организационную форму).

> Деятельность по учету числа отмененных судебных актов до сих пор не получила легального закрепления как критерий оценки работы судьи.

Путаница в терминологии

До сих пор присутствует неопределенность в отношении того, кто именно принимает судебное решение – суд или судья. Законодатель и практика в данном вопросе непоследовательны. Несмотря на предпринятые в ряде публикаций попытки исследовать эту проблему, общей позиции не выработано. Необходимо признать, что качество рассмотрения каждого конкретного дела предопределено состоянием всей судебной системы, а деятельность судьи прочно встроена в иерархию. Судьи имеют квалификационные классы (ч. 2 ст. 2 Закона о статусе судей в Российской Федерации), карьерную лестницу, особую процедуру назначения. Здесь можно провести параллель с работоспособностью компьютера, когда эффективность определяется по наиболее слабому участку...

Соответственно, все методики повышения качества судопроизводства должны быть нацелены в первую очередь на повышение качества системы. Только так можно изменить работу конкретного судьи. Те предложения, которые адресованы непосредственно судье и игнорируют механику судебной системы, не могут иметь положительных последствий. Нормы, которые апеллируют напрямую к судье в обход институциональных образований, бессмысленны. Несоблюдение этого правила приводит к тому, что закон становится декларацией или даже пожеланием, а создание неработающих правовых норм, без продуманного механизма реализации, – благодатная почва для роста правового нигилизма. В частности, Кодекс судейской этики нельзя рассматривать как эффективную норму до тех пор, пока не сформулированы четкие критерии и не создан механизм мониторинга судебной деятельности.

Многие обсуждения, публичные высказывания, законопроекты, сопровождающие судебную реформу, не могут созидательно работать, поскольку пренебрегают важными положениями. К сожалению, сегодня заметна неопределенность в понимании истинной роли судебной иерархии и господствует идея примитивного понимания роли судьи как единственного узла судебной деятельности. Как следствие, все организационные мероприятия по повышению качества системы облекаются в ошибочную идеологическую оболочку, что не позволяет в полной мере легально оформлять организационные процессы судебной системы.

Перспективы судебной деятельности

Вся эволюция судебной системы в России и в мире свидетельствует о том, что должно происходить нарастание роли системы и уход от индивидуализации судебной деятельности. Не судья принимает решение, а суд. Однако растиражирован миф, противостоящий реальной механике судебной системы, в соответствии с которым и выстраивается законодательство. Большой массив практик по выработке правоприменительных позиций (включая их официальное закрепление, а также критерии кадровой политики) не сочетается с господствующей правовой доктриной.

В результате основная часть организационных вопросов оказывается за рамками закона. Фактически **для поддержания работы судебных органов приходится опираться на нелегальные методики**. Функционирование судов общей юрисдикции представляет собой вывернутый наизнанку механизм. За пределы закона вынесены важные организационные модули. В итоге неумолимо растет дистанция между обществом и судебной системой. Ведь если прямо озвучить выводы и решения, принятые на совещаниях, не имеющих легального статуса, возникнет слишком много вопросов.

Сложность еще и в том, что согласно официальной доктрине Совет судей является оптимальной формой организации судебной деятельности. В реальности же центр тяжести находится в границах официальной вертикали, где и функционирует институт председателей. Сегодня нет альтернатив традиционному вертикальному способу организации судебной деятельности, однако обсуждать публично эту тему крайне сложно. Чтобы перевести дискуссию в конструктивное русло, необходимы хоть какие-то нормы закона – так уж устроена юридическая наука.

Хотя судебная система России пережила значительные изменения, вопросы не просто остаются, они только множатся. Создается впечатление, что тема судебной реформы стала для власти удобным рычагом манипулирования общественным мнением. Скандалы и различные, в том числе сомнительные, сообщения по судебной тематике непрерывно вбрасываются в информационное пространство. Судья давно превратился в безмолвный объект общественного дискурса, который обсуждают и оценивают, а переход к состоянию субъектности блокирован отсутствием необходимого правового поля.

С одной стороны, растет число внутренних методик стабилизации правоприменительной практики и высока потребность в таком росте. А с другой – отсутствует закрепление этих организационных методик в законе. Такой важный элемент в организации судебной деятельности, как институт председателей, не раскрыт. Более того, он выведен чуть ли не на уровень обвинения. Но без использования потенциала института председателей невозможно стабилизировать работу судов.

Созданы все условия для того, чтобы организационные методики системы судов общей юрисдикции оставались в нелегальной сфере. В результате усугубляется непонимание между судейским корпусом и обществом. При отсутствии у судейского корпуса возможностей перевести все организационные методики в легальную область оно обречено на непонимание. В этой ситуации единственным выходом является нарастание закрытости судейского корпуса с созданием все новых искусственных барьеров между судьями и обществом. Такой исход устраивает исполнительную власть, так как позволяет переадресовывать все проблемы безмолвному судейскому корпусу. ■