

Диагностика работы судебной системы в сфере уголовного судопроизводства и предложения по ее реформированию

Часть I

доклад по результатам исследования

Т. Бочаров, В. Волков, А. Дмитриева, К. Титаев, И. Четверикова, М. Шклярук
Руководитель проекта Вадим Волков


**Комитет
гражданских
инициатив**

Санкт-Петербург

2016

Диагностика работы судебной системы в сфере уголовного судопроизводства и предложения по ее реформированию. Часть I

Т. Бочаров, В. Волков, А. Дмитриева, К. Титаев, И. Четверикова, М. Шклярчук
СПб: ИПП ЕУСПб, 2016. – 110 стр .

Институт проблем правоприменения (The Institute for the Rule of Law) создан в 2009 году в составе Европейского Университета в Санкт-Петербурге. Миссия ИПП – содействие судебной реформе и утверждению принципа верховенства права в России. Направления деятельности – проведение научных исследований, публикации и доведение до сведения широкой общественности их результатов, инициация общественных дебатов, выработка стратегических рекомендаций для всех заинтересованных сторон, включая тех, кто принимает решения, а также развитие обучающих программ. Деятельность института поддерживается Сбербанком, Фондом Кудрина по поддержке гражданских инициатив, Российским научным фондом, компанией АФК-Система и Европейским университетом в Санкт-Петербурге.

Европейский Университет в Санкт-Петербурге (ЕУСПб) был учрежден в 1994 году и начал свою работу как обучающая аспирантура по социальным наукам в 1996 году. Благодаря высокому профессионализму и уникальному научному потенциалу Европейский университет приобрел репутацию одного из самых динамичных и современных образовательных учреждений страны.

Контакты:

Санкт-Петербург, ул. Гагаринская 3,
Научно-исследовательский центр
«Институт проблем правоприменения»

Тел.: (812) 386 76 12

E-mail: ipp@eu.spb.ru

www.enforce.spb.ru



Настоящее издание может свободно и без получения особого разрешения правообладателя распространяться в электронном виде при условии, что копирование и/или распространение не преследует целей извлечения прибыли, сохраняется указание имен авторов и правообладателя и не модифицируется, включая конвертацию в другие форматы файлов, оригинальная электронная версия издания, которую можно загрузить с сайта – www.enforce.spb.ru.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	9
ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ РАБОТЫ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РФ В СФЕРЕ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА	13
Ключевые факты	13
1.1. Общие сведения о российской судебной системе	13
1.2. Судебная иерархия и обжалование решений	18
1.3. Нагрузка и характеристика дел в I-й инстанции	22
Публичное и частное обвинение	27
Суд присяжных	28
Особый порядок	29
1.4. Итоги рассмотрения дел и назначение наказаний	29
1.5. Назначение наказаний	31
ГЛАВА 2. ОБВИНИТЕЛЬНЫЙ УКЛОН В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ И ЕГО ПРЕДПОСЫЛКИ	34
Ключевые факты	34
2.1. Обвинительный уклон	34
2.2. Общая конструкция досудебного уголовного преследования в России	36
2.3. Интересы и отчетность следствия и прокуратуры	37
2.4. Возможности защиты	39
2.5. Судебный контроль на досудебной стадии и решение вопроса об избрании меры пресечения	41
2.6. Обжалование и отмены приговоров, ответственность судей	42
Итоги	43
ГЛАВА 3. ДИАГНОСТИКА СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ: ПРОБЛЕМЫ И ИХ ИСТОЧНИКИ	45
Ключевые факты	45
3.1. Отбор и назначение судей, проблема качества кадров	45

Практика назначения судей	46
Источники набора судейских кадров	48
3.2. Неопределенность оснований для дисциплинарной ответственности судей	51
3.3. Организационная зависимость судей	53
Роль председателей	54
Кураторство	56
Ограничения принципа несменяемости	57
Слабость органов судейского сообщества	58
3.4. Высокая нагрузка судей и ее последствия	61
Структура нагрузки судей	61
Роль гражданского судопроизводства в формировании нагрузки: поток псевдоисков и псевдоспоров	63
Оптимизация процесса и использование шаблонных решений	64
Социальная изоляция судьи	66
ГЛАВА 4. ОТКРЫТОСТЬ И ДОСТУПНОСТЬ ПРАВОСУДИЯ: ОПОРА ДЛЯ ИЗМЕНЕНИЙ	69
4.1. Проблемы недостаточной открытости и низкой информатизации судов общей юрисдикции	69
Опыт арбитражной системы	69
Отставание судов общей юрисдикции	70
Причины различий в уровне информатизации	71
4.2. Вовлеченность экспертного сообщества в процесс выработки судебных реформ	72
4.3. Доступность правосудия для граждан – достижения и проблемы	74
Государственная пошлина	74
Квалифицированная юридическая помощь	75
Дистанционное участие в судебном процессе	76
ГЛАВА 5. КЛЮЧЕВЫЕ СУДЕБНЫЕ РЕФОРМЫ ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ И ИХ ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА	78
5.1. Объединение высших судов	79
5.2 Введение апелляционной инстанции в судах общей юрисдикции	83
5.3. Упрощенное судопроизводство	87
Упрощенный порядок в арбитражном и гражданском процессе	87
Упрощенные формы судопроизводства в уголовном процессе	90
Итоги	91
5.4. Медиация как альтернатива судебному разбирательству	92
5.5. Создание административной юстиции	94
Итоги	96

ГЛАВА 6. КЛЮЧЕВЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕФОРМАМ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ И ИХ ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА	97
6.1. Институт следственных судей	97
6.2. Суд присяжных и народные заседатели	100
6.3 Изменение полномочий председателя суда	101
Итоги	104
ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И МЕРЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА	105
Преодоление обвинительного уклона	106
Снижение организационной зависимости судей	107
Изменение кадровой политики и процедуры назначения	107
Снижение нагрузки на судей	108
ПРИЛОЖЕНИЕ. СПИСОК ЭКСПЕРТОВ, ОПРОШЕННЫХ В ХОДЕ ИССЛЕДОВАНИЯ	109

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

ВАС	Высший Арбитражный Суд
ВККС	Высшая квалификационная коллегия судей
ВС	Верховный Суд
ЕУ СПб	Европейский университет в Санкт-Петербурге
ИПП	Институт проблем правоприменения
КС	Конституционный Суд
МВД	Министерство внутренних дел
РСФСР	Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика
РФ	Российская Федерация
СМИ	Средства массовой информации
УК	Уголовный кодекс
УПК	Уголовно-процессуальный кодекс

Авторский коллектив выражает благодарность всем судьям, сотрудникам правоохранительных органов, сотрудникам Судебного департамента, экспертам и правоведам, которые, несмотря на большую нагрузку и другие ограничения, согласились дать экспертные интервью, высказывали критические замечания в адрес ранних версий этого доклада, всячески содействовали в проведении данного исследования. Мы также выражаем благодарность Судебному департаменту при Верховном суде РФ и Открытому правительству за содействие в получении статистических данных.

ВВЕДЕНИЕ

Российская судебная система уже несколько лет находится в центре общественных дискуссий. Со стороны экспертного и предпринимательского сообщества, общественных объединений звучат как отдельные требования по улучшению качества правосудия, так и призывы к основательной реформе всей судебной системы. Но формирование широкого общественного консенсуса в поддержку судебной реформы происходит при явном дефиците понимания того, как именно надо реформировать судебную систему, какие проблемы надо решать, какими мерами и как гарантировать достижение желаемого результата. Вполне обоснованные, но обобщенно сформулированные призывы к созданию независимого правосудия, к коррекции обвинительного уклона, повышению доверия к судебной системе должны в определенный момент быть превращены в конкретные программы преобразований, иначе они останутся просто лозунгами. В специализированных дискуссиях ведущие юристы периодически обозначают законодательные меры, которые могли бы способствовать повышению независимости судей и качества правосудия, но целостная концепция, отвечающая современной ситуации, пока отсутствует.

Право на судебную защиту относится к основополагающим правам человека. Оно включено в Конституцию РФ (Статья 46). Реализация этого права возложена, прежде всего, на судебную систему, от характера и состояния судебной системы зависит полнота реализации этого права. Основные принципы, такие как независимость и несменяемость судей (статьи 120 и 122), состязательность и равноправие сторон в судопроизводстве (статья 123) также включены в Конституцию. Актуальность и цели реформы судебной системы в России связаны, прежде всего, с реализацией вышеуказанных положений Конституции.

Может ли любой гражданин России рассчитывать на то, что суд защитит его права, реабилитирует в случае необоснованного уголовного преследования, будет способствовать обжалованию действий органов власти или должностных лиц? Может ли любой гражданин получить в суде независимое, справедливое и законное решение? Конституция РФ однозначно дает гражданам основания так считать, но вопрос, конечно, заключается в том, каково действительное положение дел, как работает российская судебная система на практике. Авторы доклада исходят из того, что оценка судебной системы должна, прежде всего, соотноситься с практической реализацией вышеуказанных положений Основного закона, а реформа – иметь своей целью их более полную и надежную реализацию.

Первая концепция реформы российской судебной системы была разработана в 1991 г.¹ В ней содержалось подробное описание основных проблем, включая обвинительный уклон и отсут-

¹ Концепция судебной реформы 1991 года была принята Постановлением Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1991 г. N 1801-1. Авторы: С.Е. Вичин, доктор юридических наук; А.М. Ларин, доктор юридических наук; И.Б. Михайловская, доктор юридических наук; Т.Г. Морщакова, доктор юридических наук; Р.В. Назаров, член Московского областного суда; С.А. Пашин, кандидат юридических наук; И.Л. Петрухин, доктор юридических наук; Ю.И. Стецовский, доктор юридических наук. Доступна по ссылке

http://hand-help.ru/documents/kontseptsiya_sudebnoy_reformy.doc

ствие независимости судей, и были сформулированы предложения по реформированию не только судов, но также следствия, прокуратуры и адвокатуры, поскольку авторы концепции прекрасно понимали взаимосвязанный характер всех стадий и участников уголовного процесса. Некоторые идеи этой концепции были реализованы, но комплексная реформа в том виде, в котором она предлагалась, не была проведена, и основные проблемы, унаследованные с советского периода, сохранились (некоторые из них цитируются в тексте). После 1991 г. подобных документов уже не разрабатывалось.

Настоящий доклад преследует цель компенсировать недостаток систематического анализа сегодняшней работы российской судебной системы и комплексных мер по ее реформированию. Не претендуя на окончательный диагноз или исчерпывающие рецепты, этот текст содержит тот необходимый набор сведений и предложений, благодаря которому возможна более предметная дискуссия и выработка обоснованной программы реформ судебной системы.

По инициативе политического руководства РФ и Верховного Суда в последние годы были проведены несколько преобразований, среди которых наиболее важными стали слияние высших судов (упразднение Высшего арбитражного суда) и введение апелляционной инстанции в судах общей юрисдикции. Дополнительной задачей является анализ таких преобразований и их последствий для судебной системы.

Содержание и рекомендации этого доклада являются результатом применения нескольких методологических принципов.

Эмпирический подход. Отчет основан на результатах эмпирических исследований, использующих весь арсенал методов социальных наук. Знания нормативных оснований работы судебной системы явно недостаточно для понимания специфики ее работы. Для того чтобы проанализировать действительную работу судебной системы, сотрудники Института проблем правоприменения использовали статистическое моделирование, анализ судебной и правоохранительной статистики, социологические опросы, экспертные интервью и наблюдения в судах².

Проблемно-ориентированный подход. Исходным моментом для преобразований в судебной системе должен быть не некоторый абстрактный идеал, а состояние существующей судебной системы и те проблемы, которые препятствуют реализации на практике права граждан на судебную защиту. Проблемно-ориентированный подход к реформам предполагает диагностирование конкретных проблем, понимание их истоков и взаимосвязей, а также поиск решений.

Институциональный и организационный подход. При всей важности формального, нормативного регулирования нельзя забывать о том, что суды (как и прокуратура или следственные органы) – это не только определенные в законе участники уголовного судопроизводства, наделенные правами и обязанностями, но и вполне конкретные организации, в которых работают люди,

² Эмпирические источники включают базу данных судебных решений (более 5 млн подсудимых за 2009-2013 гг.), базы данных, включающие 10 тыс. судебных решений арбитражных судов и судов общей юрисдикции, полученные методом случайной выборки, данные анкетного опроса судей (1800 опрошенных), более 60 экспертных интервью с судьями судов всех уровней, экспертные интервью со следователями и прокурорами, более 150 часов наблюдений в судах.

взаимодействующие друг с другом для достижения определенных целей. Соответственно, поведение участников судопроизводства подвержено влиянию множества факторов, лежащих за пределами формального регулирования. Среди них – распределение власти в организации, цели и ограничения, определяемые интересами организации, нормы профессиональной среды, интересы, связанные с карьерой, избеганием рисков, разнообразные ограничения, начиная от интересов других участников до физических ограничений, диктующих необходимость сокращения усилий. Мы исходим из того, что эти факторы в не меньшей, а то и в большей степени определяют качество правосудия и его возможности для защиты граждан, чем нормы действующего законодательства. И реформирование должно затрагивать прежде всего организационные и институциональные аспекты судебной системы.

По своему объему уголовное судопроизводство составляет лишь небольшую часть судебной системы: это около 930 тыс. дел в год или 4,4% всех дел, рассмотренных судами общей юрисдикции в 2014 г. Но именно эта составляющая судебной системы РФ является наиболее проблемной и именно ее восприятие определяет уровень доверия граждан и репутацию российских судов. Судопроизводство по административным правонарушениям воспроизводит некоторые проблемы уголовного, но в отличие от последнего не несет сопоставимых последствий для граждан и их жизни. Кроме этого, уголовное преследование продолжает использоваться для разрешения экономических конфликтов, перераспределения собственности и политического преследования. Обычные граждане не имеют представления об основной массе подсудимых по уголовным делам, деталях процесса и приговоров. Но резонансные дела, имеющие экономическую или политическую подоплеку, широко освещаются в печати. Для общества именно такие дела являются индикаторами состояния судебной системы и ее проблем.

Некоторые проблемы судебной системы, например высокая нагрузка или практика отбора и назначения судей, свойственны всем судам общей юрисдикции независимо от типа процесса. Другие, такие как обвинительный уклон или неравенство сторон в процессе, относятся лишь к уголовному судопроизводству. Мы стараемся их разделять и объяснять порождающие их причины. Тем не менее, исходя из высокой общественной значимости и остроты проблем, **основное внимание в этом докладе уделяется именно уголовному судопроизводству.**

Данный текст представляет собой первую часть более широкой работы по подготовке концепции комплексной реформы судебной системы. В нем больше внимания уделяется современному состоянию судебной системы, чем предложениям по реформированию (они изложены кратко в конце документа) и стратегии их реализации. Авторы рассчитывают на то, что в процессе более широкой экспертной дискуссии удастся уточнить понимание основных проблем и способов их решения, сформировать консенсус не только в части необходимости реформы судебной системы, но и конкретных первоочередных мер.

В докладе содержатся общие сведения о судебной системе, хорошо известные юристам, но полезные для тех, кто не сталкивается с судебной системой по своей основной профессии. Далее на основе судебной статистики в тексте дается анализ функционирования системы судов общей юрисдикции, приводятся основные показатели рассмотрения дел.

Основное внимание в докладе уделено диагностике проблем судебной системы и объяснению причин, которые порождают эти проблемы. Авторы доклада выделяют следующие основные проблемы:

- обвинительный уклон, доминирование позиции следствия и гособвинения в суде;
- влияние председателей судов и организационная зависимость судей;
- ухудшение качества кадрового отбора в судебском корпусе, непрозрачные, не соответствующие закону процедуры назначения судей;
- неопределенность оснований для дисциплинарной ответственности судей;
- высокая нагрузка на судей, в том числе бюрократическая, что ведет к принятию решений «по шаблону» и выхолащиванию сути правосудия.

В докладе также собраны мнения ведущих экспертов и наиболее активных сторонников реформы судов, касающиеся как уже проведенных преобразований, так и главных идей, присутствовавших в дискуссиях последних лет. В заключении дается пока краткий перечень мер, призванных решить диагностированные проблемы. Доклад нацелен на то, чтобы упорядочить дискуссию о реформировании судебной системы и соотнести ее с реальным положением дел, пониманием истоков основных проблем, а также практик, которые могут быть опорой для преобразований.

ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ РАБОТЫ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ РФ В СФЕРЕ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

Основными источниками данных для этой главы является статистика, опубликованная на официальном сайте Судебного департамента при Верховном Суде РФ³, а также данные обо всех подсудимых по уголовным делам, рассмотренным в 2009-2013 году по первой инстанции, предоставленные Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации⁴.

Данные о деятельности военных судов не анализируются в настоящем исследовании в силу их специфики. Исключением является анализ агрегированных данных, публикуемых Судебным департаментом при Верховном Суде РФ.

Ключевые факты

Численность судей. Всего в России чуть меньше 34 тыс. судей и около 83 тыс. сотрудников аппаратов судов.

Нагрузка на судей. 75% мировых судей и 69,4% районных судей рассматривали от 25 до 100 уголовных дел. В среднем судья рассматривает 70 уголовных дел в год.

Доля дел в особом порядке. 57,2% от всех уголовных дел рассматривается в особом порядке (без проверки доказательств виновности в судебном заседании).

Назначение наказаний. С 2009 по 2014 год судебная система начала более активно использовать альтернативные лишению свободы наказания (их доля возросла с 29,4% до 45%), это произошло за счет снижения назначения условного лишения свободы. Доля осужденных к реальному лишению свободы колеблется между 26% и 30% в разные годы.

Стоимость судебной системы. Один час работы судьи составляет 3240 руб., затраты на рассмотрение одного (гражданского)⁵ дела составляют не менее 7430 руб.

1.1. Общие сведения о российской судебной системе

Российская судебная система состоит из трех иерархических организаций, замыкающихся на Верховный Суд (рис. 1). Основная ветвь судебной системы (слева) называется судами общей

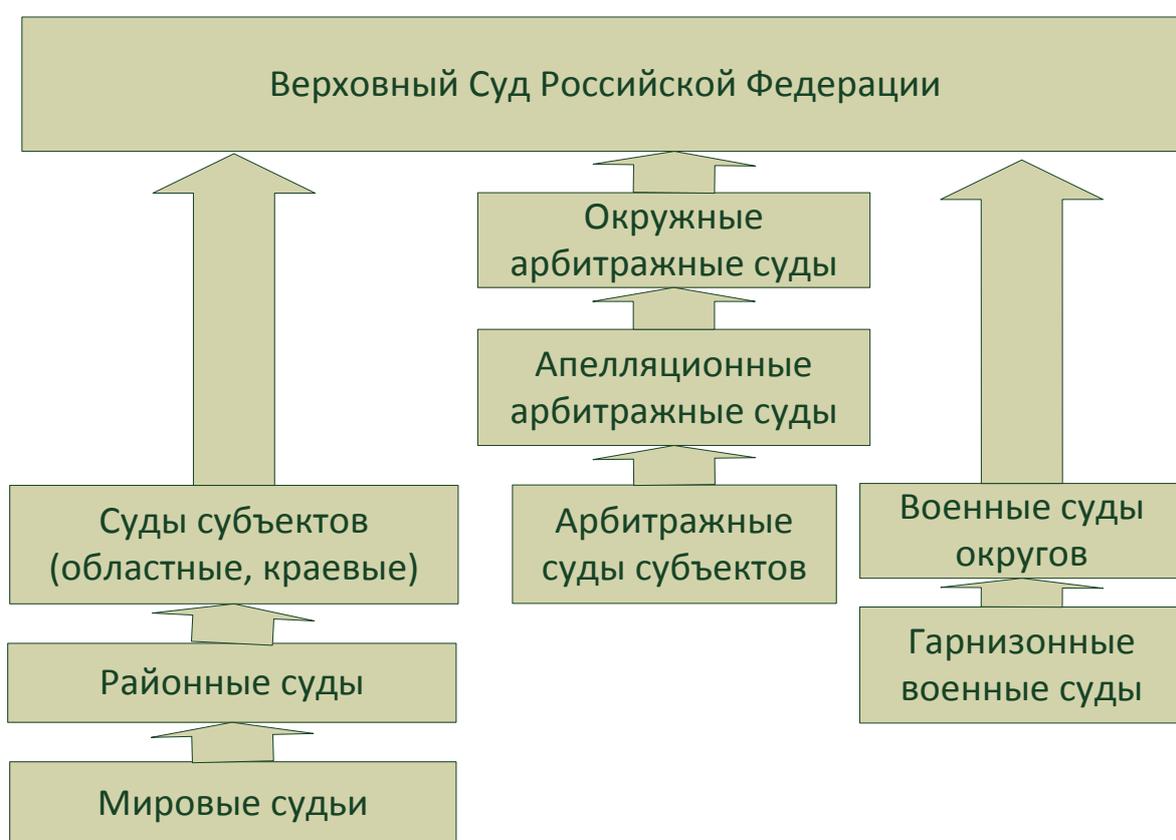
³ <http://www.cdep.ru/index.php?id=79>.

⁴ Далее ссылка на официальный сайт (<http://www.cdep.ru>) указывается при использовании опубликованных данных о деятельности судов общей юрисдикции, а ссылка на данные ИПП ЕУСПб – при анализе базы данных о подсудимых.

⁵ Рассмотрение самых простых уголовных дел, если не учитывать досудебную стадию, как минимум обходится в такую же сумму, но с досудебной стадией и с учетом большего внимания к уголовным делам – значительно дороже.

юрисдикции. Они рассматривают основной массив дел. Именно им будет посвящен настоящий отчет, за исключением военных судов. Военные суды входят в систему судов общей юрисдикции, но имеют особую подсудность – дела в отношении военнослужащих или такие, в которые вовлечены военнослужащие. Последние реформы отнесли к их подсудности также часть уголовных дел о терроризме и т.д. При этом гарнизонный суд выполняет функции районного суда, а окружной суд – функции суда субъекта федерации. Арбитражные суды рассматривают споры юридических лиц между собой и с государством по поводу экономической деятельности. В отличие от судов общей юрисдикции, в арбитражной системе суды каждой инстанции географически и административно разделены.

Рисунок 1. Соотношение звеньев судебной системы России после объединения высших судов

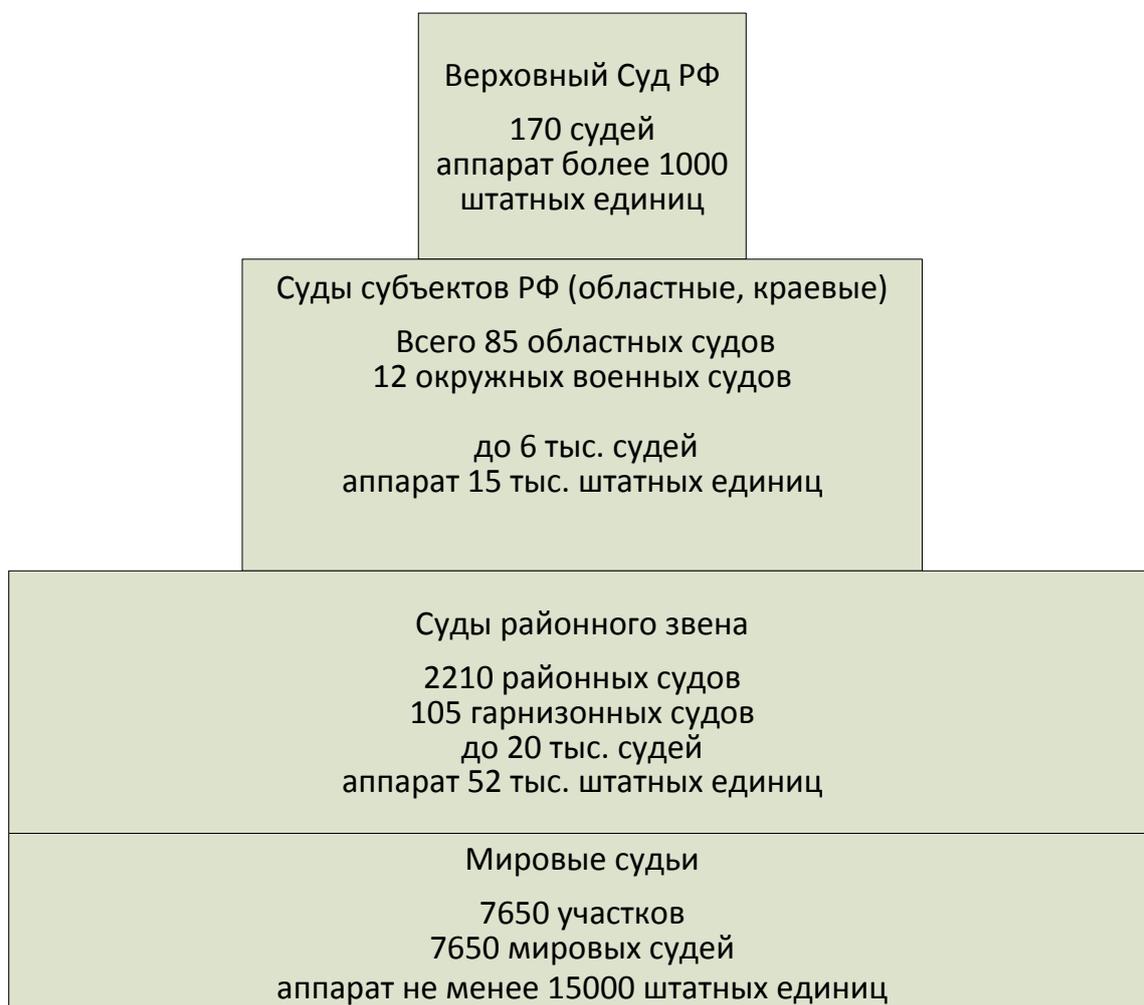


Суды общей юрисдикции состоят из четырех уровней, считая Верховный Суд (рисунок 2). Мировые судьи, рассматривающие уголовные дела о нетяжких преступлениях, гражданские дела, в которых сумма спора не превышает 50 тысяч рублей, и большую часть дел об административных правонарушениях, берут на себя почти две трети дел и материалов⁶. Оставшаяся треть в рассмотрении по первой инстанции приходится на районные суды. Суды субъектов федерации (областные, краевые, верховные суды республик), рассматривающие дела о самых тяжких пре-

⁶ Материалами в России называются рассматриваемые судами ходатайства, которые нельзя назвать отдельными делами. Самым ярким примером будет ходатайство об условно-досрочном освобождении по уголовному делу или об обеспечительных мерах (аресте имущества) по гражданскому иску.

ступлениях и отдельные нетипичные гражданско-правовые споры, выступают в качестве апелляционной и кассационной инстанции.

Рисунок 2. Схема судов общей юрисдикции (по штатной численности)



В российском процессуальном законодательстве предусмотрено четыре судебных стадии. Начинается все с рассмотрения дела в первой инстанции (таблица 1). После принятия решения стороны могут обжаловать его в апелляционном порядке. Апелляционное обжалование не вступивших в законную силу решений предполагает повторное рассмотрение дела, но без введения новых доказательств, кроме случаев, когда эти доказательства по объективным причинам не могли быть представлены ранее. Однако в России (см. раздел 5.2) практика апелляционного рассмотрения превратилась скорее в поиск нарушений норм права, допущенных судом первой инстанции, а не в повторное рассмотрение фактической стороны дела. Третья стадия – это кассационное обжалование вступивших в законную силу решений. На этом этапе стороны могут обжаловать решение только в том случае, если на предыдущих стадиях было допущено нарушение норм материального или процессуального права, обоснованность решения уже не проверяется. Наконец последняя стадия – это надзорное производство. На этом этапе решение может быть отменено или изменено в исключительных случаях: если имеются существенные нарушения норм права, повлиявшие на исход дела (ст. 412.9. УПК РФ), допущено нарушение

прав и свобод гражданина и человека, публичных интересов или единообразия судебной практики (ст. 391.9 ГПК РФ).

Таблица 1. Рассмотрение дел и материалов судами в первой инстанции в 2014 году

Рассмотрено		Уголовные дела	Гражданские дела	Дела об административных правонарушениях
Мировыми судьями	Дел	427 951	9 625 310	5 654 487
	Материалов	480 604	622 802	44 280
Районными судами	Дел	499 618	4 196 151	794 677
	Материалов	2 054 606	1 018 962	8 473
Судами субъектов федерации	Дел	3 055	5 260	0
	Материалов	317 955	8 188	0

По всем видам обжалования суды рассмотрели в 2014 году чуть менее 1,5 миллионов дел (таблица 2). При этом важно понимать, что обжалованы могут быть итоговые решения по делам, решения по отдельным материалам и текущие решения судьи в процессе (например, отклонение какого-либо ходатайства в ходе рассмотрения дела).

Таблица 2. Рассмотрение федеральными судами общей юрисдикции дел в апелляционном и кассационном (надзорном) порядках в 2014 году

	Количество окончанных производством ранее обжалованных дел и материалов	Доля от решений по делам и материалам, вынесенных судами общей юрисдикции в первой инстанции, %
Уголовные дела	333 823	8,8
Гражданские дела	703 807	4,5
Дела об административных правонарушениях	426 425	6,5

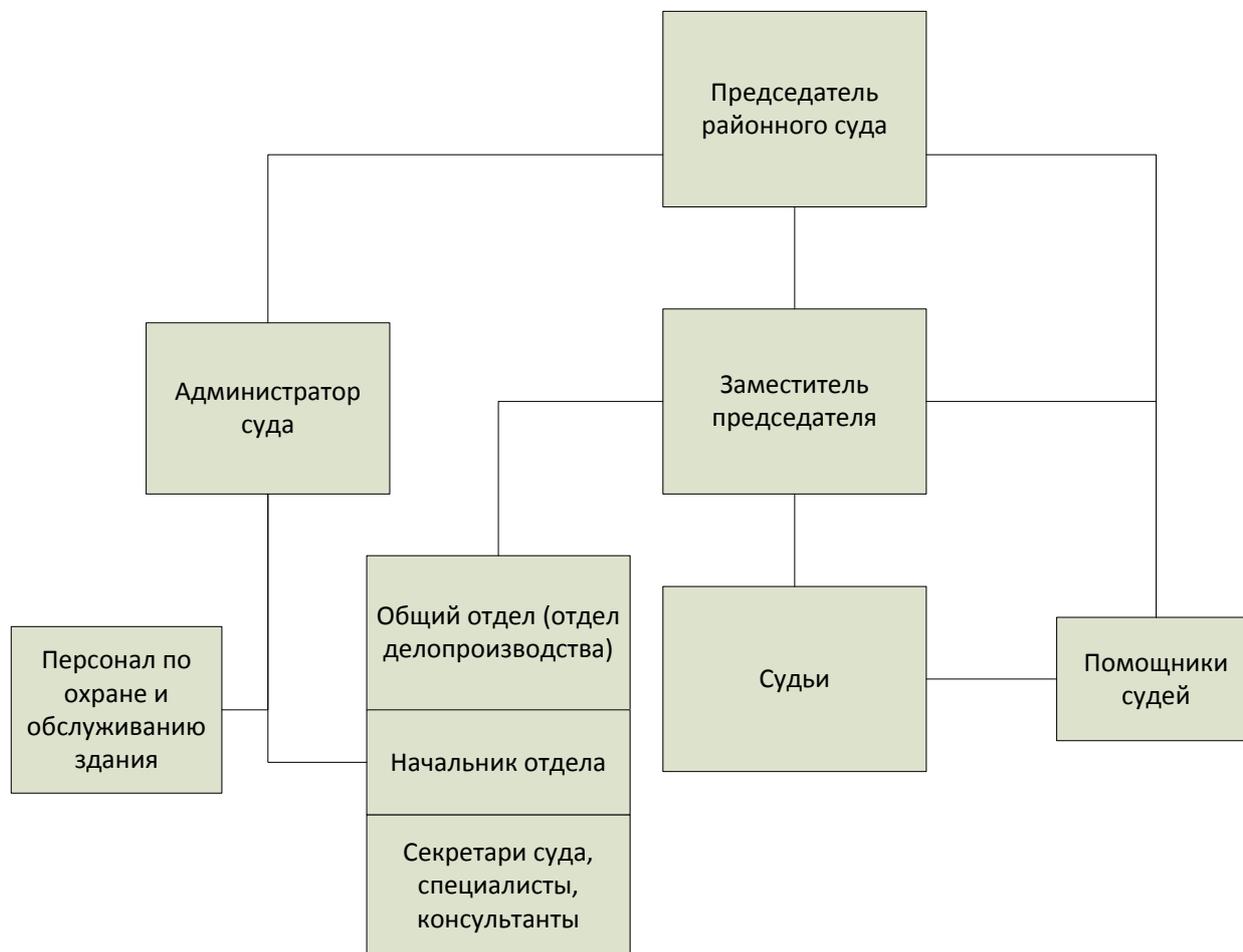
Организационно работа судов разных уровней устроена по-разному. Мировые судьи сами руководят своим аппаратом (как правило, один секретарь и один помощник). Мировые судьи относительно автономны – часто они занимают отдельное помещение, по возможности прямо на территории участка, который обслуживают. Если нет возможности предоставить каждому судье отдельное помещение, тогда для некоторого количества мировых судей приобретается / арендуется общее помещение. Но даже в этом случае работники аппарата строго закреплены за каждым судьей. Техническое обеспечение деятельности мировых судей идет через бюджет субъекта федерации и осуществляется соответствующей структурой на уровне субъекта федерации.

Уровень районного суда устроен иначе (рисунок 3). Председатель суда нанимает работников аппарата и может управлять им в рабочем режиме – перенаправляя помощников и секретарей от одного судьи к другому. Обычно в текущем режиме один помощник или секретарь работает с одним и тем же судьей, но в случае перегрузки другого судьи, болезни, отпуска и т.д. работник аппарата может быть прикомандирован к другому судье.

Отдельно в районном суде существует администратор суда. Администратор суда по изначальному замыслу отвечает за решение всех технических и административных вопросов работы судей. Эта должность была создана для того, чтобы освободить от этой работы председателей су-

дов. Однако на практике эту работу председатель и администратор в лучшем случае делят, а обычно администратор становится просто помощником председателя по административно-хозяйственным вопросам, а все решения по таким поводам принимаются председателем.

Рисунок 3. Организационная схема районного суда



Важной организационной особенностью работы судов районного звена является то, что формально у судей нет специализации. На практике в относительно крупных судах специализация возникает: некоторые судьи рассматривают преимущественно гражданские, некоторые – преимущественно уголовные дела (отдельная практика по делам об административных правонарушениях возникает редко), - но председатель в любой момент может назначить судье дело вне его специализации.

Понятно, что далеко не все суды имеют структуру, обозначенную на схеме. Это наиболее полный, масштабный вариант. В принципе, существуют даже т.н. односоставные суды – из одного судьи, вместе с которым будут работать помощник, секретарь и администратор суда, который одновременно будет отвечать за делопроизводство и все остальное.

Организационная структура судов субъекта федерации сложнее. Даже самый маленький из судов субъекта федерации – это десять судей. Судьи в этом случае разделены на коллегии по гражданским и уголовным делам и уполномочены рассматривать только соответствующие дела, но общая логика не изменяется.

1.2. Судебная иерархия и обжалование решений

Уголовные дела рассматриваются федеральными судами общей юрисдикции и мировыми судьями. По состоянию на 2016 год в систему федеральных судов общей юрисдикции входят суды регионов и автономных образований (далее – суды субъекта Федерации), районные суды, а также военные суды. Мировые судьи являются судьями общей юрисдикции субъектов Российской Федерации. Верховный Суд РФ является высшим судебным органом и осуществляет в том числе надзорные функции по уголовным делам, рассмотренным федеральными и мировыми судьями.

Одно и то же уголовное дело может проходить через следующие уголовно-процессуальные судебные стадии – рассмотрение дела по существу впервые (I-я инстанция), апелляционное и/или кассационное обжалование судебного решения, исполнение судебного решения, надзорное производство и пересмотр дела по новым и вновь открывшимся обстоятельствам.

В I-ю инстанцию поступают все дела, которые ранее не рассматривались судом по существу. Всего в России в 2014 году было рассмотрено федеральными и мировыми судьями около 1 млн уголовных дел (таблица 4), причем общее количество дел заметно сократилось по сравнению с предыдущими годами (для сравнения – в 2007 году было рассмотрено 1,34 млн дел)⁷.

Таблица 3. Количество подсудимых по I-й инстанции и процент обжалований⁸

	Первая инстанция, N	Апелляция, %	Кассация, %
2007	1 344 074	2,4	13,9
2008	1 306 578	3	14,1
2009	1 228 320	3,1	13,9
2010	1 181 156	3,1	13,7
2011	1 095 919	3,2	13,9
2012	1 025 499	3	13,6
2013	1 018 314	15,0 ⁹	1,3
2014	1 003 239	14,2	0,6

Источник: <http://www.cdep.ru>, формы 1, б, б-бмс, 8

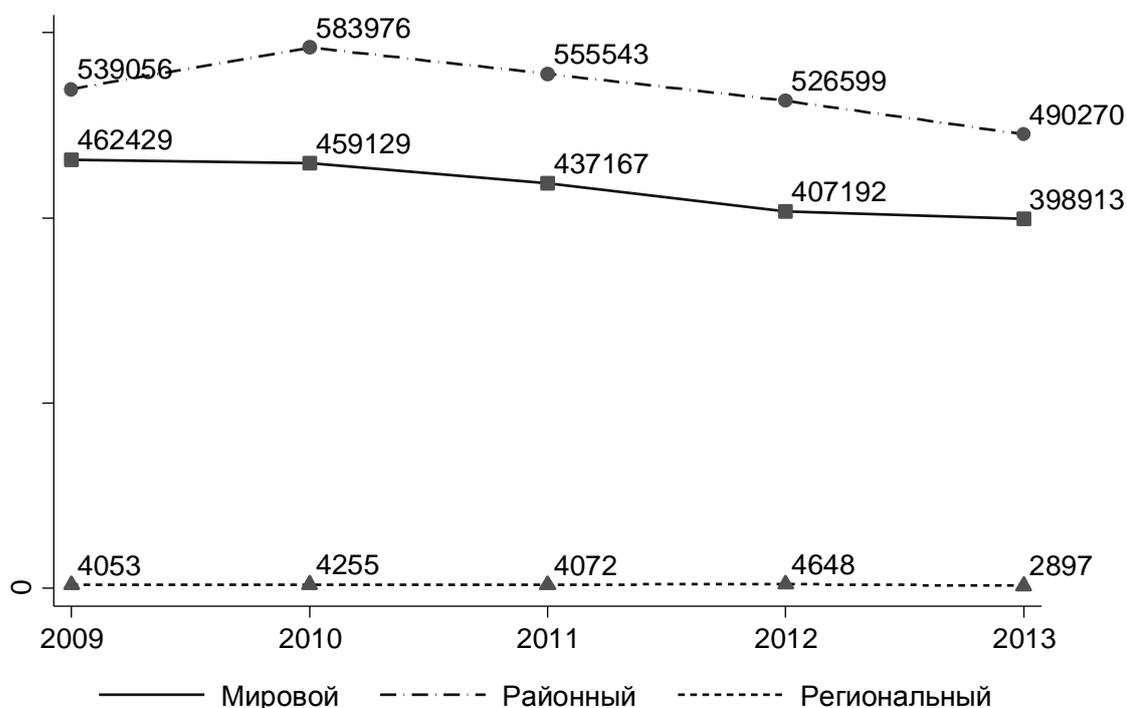
⁷ С 2007 по 2014 год снижалась и регистрируемая преступность. В 2015 году впервые с 2006-го был зафиксирован рост зарегистрированной преступности. В условиях ухудшения экономической обстановки и под влиянием работы правоохранительных органов можно ожидать последующего увеличения поступления дел в суды. Однако, возможно, сдерживающее влияние на поступление уголовных дел в суды окажет декриминализация распространенных нетяжких преступлений. Но декриминализация а) увеличит количество материалов об административных правонарушениях, б) не распространяется на повторные деяния. Поэтому можно исходить из сохранения поступления дел на уровне около 1 млн в год.

⁸ Здесь учитывалось только апелляционное и кассационное обжалование по существу дела, т. е. жалобы и представления на судебные решения по итогам рассмотрения дела, а также на судебные решения о возвращении дела прокурору в порядке ст. 237 УПК. Включены дела, рассмотренные военными судами.

⁹ Резкое снижение в 2013 году количества решений, обжалованных в кассационном порядке и столь же резкое увеличение числа решений, обжалованных в апелляционном порядке, объясняется реформой апелляционных судов. До 2012 года включительно в апелляционном порядке обжаловались только решения мировых судей, дела же, разрешенные в первой инстанции судами районного звена, обжаловались только в кассационном порядке.

Правила подсудности определяют то, в суд какого уровня – мирового, районного или регионального – следует направлять дело по первой инстанции (ст. 31-36 УПК). На фоне общего сокращения дел можно видеть, что количество поступающих дел уменьшилось в судах всех уровней¹⁰ (рисунок 4).

Рисунок 4. Количество уголовных дел I-й инстанции по типу суда (по числу лиц)

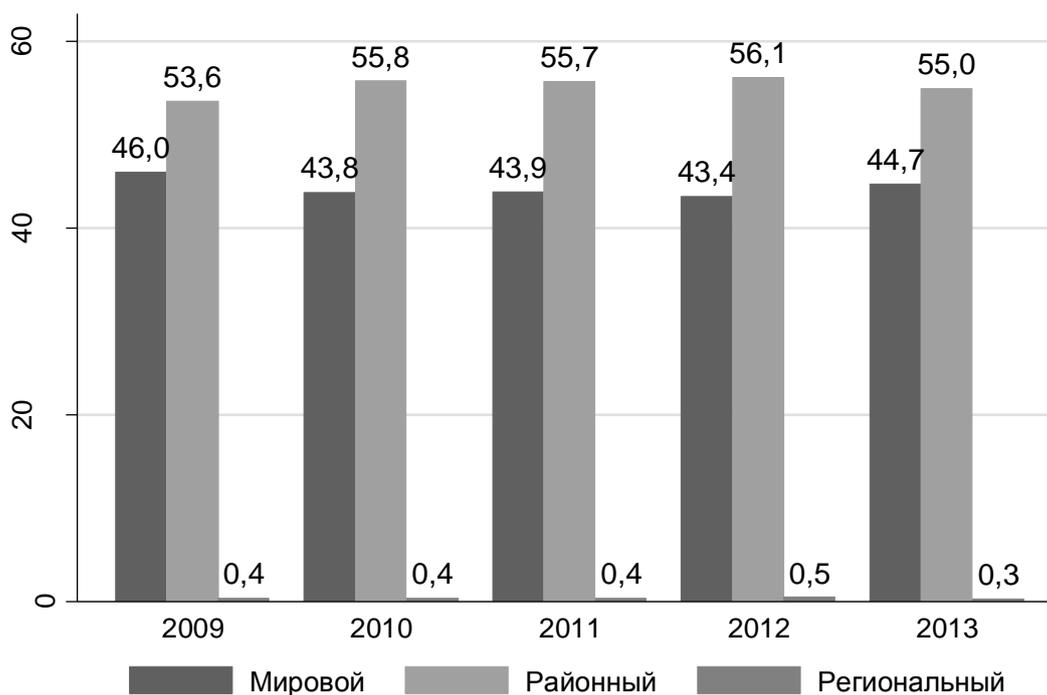


Источник: база данных ИПП ЕУСПб

Распределение дел I-й инстанции среди судов различного уровня практически не изменилось за последнее время (рисунок 5). Подавляющее большинство дел рассматривают районные и мировые суды, на которые приходится примерно 54-56% и 43-46% всех дел соответственно.

¹⁰ Данные не включают дела, рассмотренные военными судами. Также небольшое число дел выпало в процессе подготовки базы данных, в том числе в связи с невозможностью достоверно определить дату вынесения итогового судебного решения. Чтобы определить количество дел, поступивших на рассмотрение суда соответствующего уровня, мы руководствовались ст. 31 УПК «Подсудность уголовных дел» по состоянию на 01 июня того года, когда было вынесено решение. Такое решение продиктовано тем, что данные содержат сведения о дате поступления дела в суд только с 2011 года. Кроме того, при анализе мы могли не учесть некоторые ситуации, когда дела соединялись в отношении нескольких лиц, обвиненных в совершении нескольких преступлений (ст. 33 УПК). Также может наблюдаться меньшее количество дел, подсудных региональным судам, чем это есть в действительности, так как в анализируемых данных невозможно было выделить дела в отношении члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы, а также судей и дела, касающиеся государственной тайны (п. 2-3 ст. 31 УПК). В то же время все эти случаи, когда достоверно определить подсудность было невозможно, являются немногочисленными и, соответственно, не являются принципиальным препятствием для анализа данных о подсудимых в зависимости от уровня суда.

Рисунок 5. Распределение уголовных дел I-й инстанции по типу суда, % (по числу подсудимых)



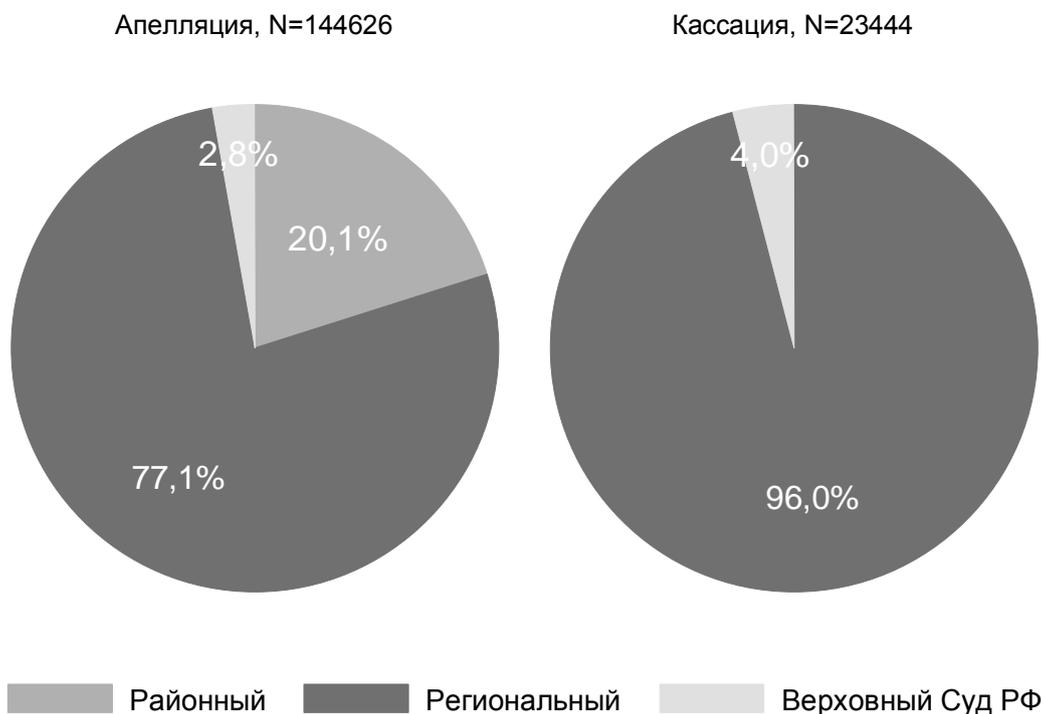
Источник: база данных ИПП ЕУСПб

После принятия уголовного дела к производству судья обязан вынести одно из следующих итоговых решений – обвинительный или оправдательный приговор, постановление о прекращении дела либо постановление о применении принудительных мер медицинского характера. Судебное решение по уголовному делу обращается к исполнению судом первой инстанции в течение трех суток со дня его вступления в законную силу или с момента возвращения дела из апелляционного суда в случае, если дело было обжаловано в апелляционном порядке.

До вступления судебного решения в законную силу (в течение 10 дней после вынесения), оно может быть обжаловано в апелляционном порядке. До 2013 года примерно 3% всех дел обжаловались в апелляционном порядке, после 2013 года - 14-15%. Значимый рост апелляционных жалоб и представлений связан с реформой 2010 года II-й инстанции рассмотрения уголовных дел, согласно которой с 2013 года апелляционному обжалованию подлежат не только решения мировых судов, но и решения федеральных судов районного и регионального уровней.

По состоянию на 2013 год суды регионального уровня выполняют основную функцию как по апелляционному, так и кассационному пересмотру (рисунок 6). На них приходится 77,1% всех апелляционных и 96% кассационных производств по пересмотру судебных решений, вынесенных нижестоящими судами по существу дела.

Рисунок 6. Распределение апелляционных и кассационных жалоб между уровнями судов, 2013 год, % (N - количество дел по числу лиц)¹¹



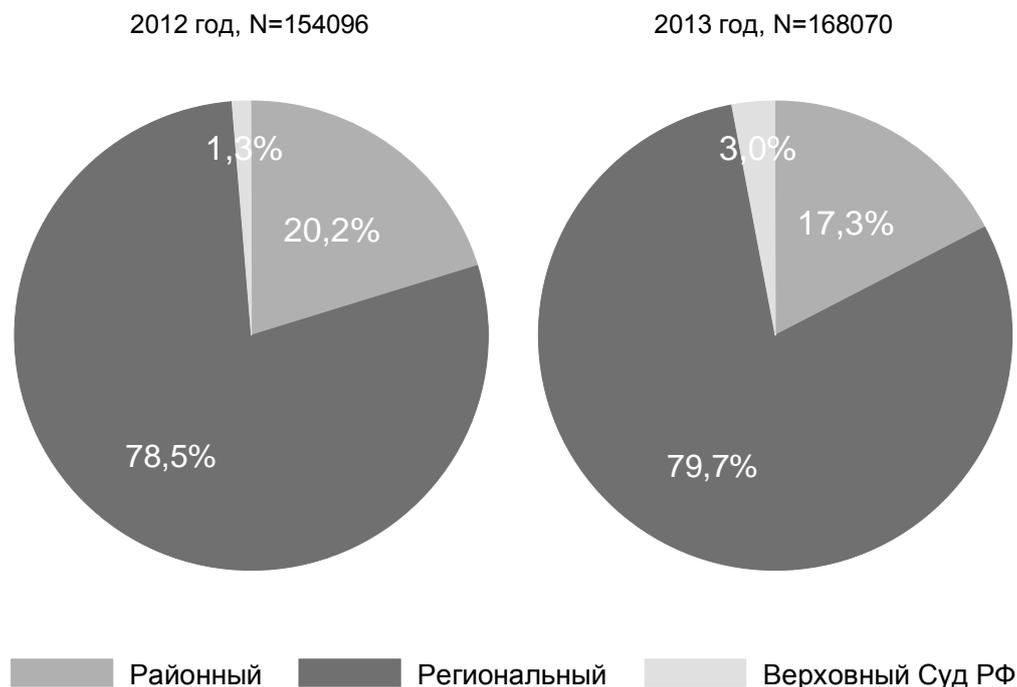
Источники: <http://www.cdep.ru> и <http://www.vsrfr.ru>

Суды районного уровня выполняют, как и ранее, роль апелляционной инстанции по отношению к решениям мировых судов. Доля апелляционных и кассационных жалоб и представлений, принимаемых к производству в Верховном Суде РФ сравнительно невелика и составляет 2,8% и 4% от всех обжалуемых по существу дел.

Вероятно, реформа (введение апелляции) не отразилась в конечном счете на распределении функций между уровнями судов по пересмотру решений, что видно из общей статистики дел, пересматриваемых в апелляционной и кассационной инстанциях в судах разного уровня в до- и послереформенный периоды (рисунок 7). Можно отметить, что в послереформенный период выросла доля пересматриваемых решений Верховным Судом РФ (с 1,3% до 3%), однако в контексте всей уголовной юстиции это небольшое количество дел. Как до реформы, так и после именно региональные суды выполняют основную функцию по пересмотру итоговых решений по уголовным делам. В 2012 году на них приходилось 78,5% апелляционных и кассационных производств, в 2013 году – 79,7%.

¹¹ Учитывались только те дела, которые обжаловались по существу принятого решения, были приняты к производству в апелляционном или кассационном суде и, соответственно, рассмотрены. Для подсчета мы использовали «Обзор судебной статистики о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей в 2013 году» (Источник: <http://www.cdep.ru/index.php?id=80&item=2508>) и «Обзор статистических данных о результатах деятельности Верховного Суда Российской Федерации по рассмотрению гражданских дел, дел об административных правонарушениях и уголовных дел за 2013 год» (Источник: http://www.vsrfr.ru/Show_pdf.php?id=9154).

Рисунок 7. Распределение функций по апелляционному и кассационному пересмотру итоговых решений между уровнями судов, % (N – количество дел по числу лиц)



Источники: <http://www.cdep.ru> и <http://www.vsrp.ru>

Отсутствие значимых изменений в процентном соотношении между уровнями судов по обжалованию решений в дореформенный и послереформенный периоды может говорить о том, что по существу функциональная нагрузка на суды различных уровней сохранилась несмотря на процессуальные изменения.

1.3. Нагрузка и характеристика дел в I-й инстанции

Основная нагрузка по рассмотрению дел сконцентрирована в I-й инстанции и распределяется между мировыми и районными судами. Как отмечалось выше, общее количество поступающих в суд дел снизилось, а доля обжалуемых итоговых решений осталась практически неизменной. В то же время штатное количество судей общей юрисдикции, наоборот, выросло (таблица 5). Количество мировых судей увеличилось с 7 440 в 2009 году до 7 650 в 2016 году, федеральных – с 23 172 до 25 433 за аналогичный период. По состоянию на 2009 год насчитывалось 17 947 судей районного уровня¹². Соответственно, мировые судьи составляют примерно 25% судейского корпуса, районные – 60,2%, судьи областных судов и приравненных к ним – 14,8%.

Чтобы оценить реальную нагрузку на судей по рассмотрению уголовных дел, этих данных недостаточно. Не все федеральные судьи рассматривают уголовные дела. Значимое количество судей специализируются на гражданском судопроизводстве и могут практически не рассматри-

¹² Данные о количестве судей районного уровня взяты из книги: Российские судьи: социологическое исследование профессии. Под. ред. Волкова В. В. М.: Норма, 2015. С. 35.

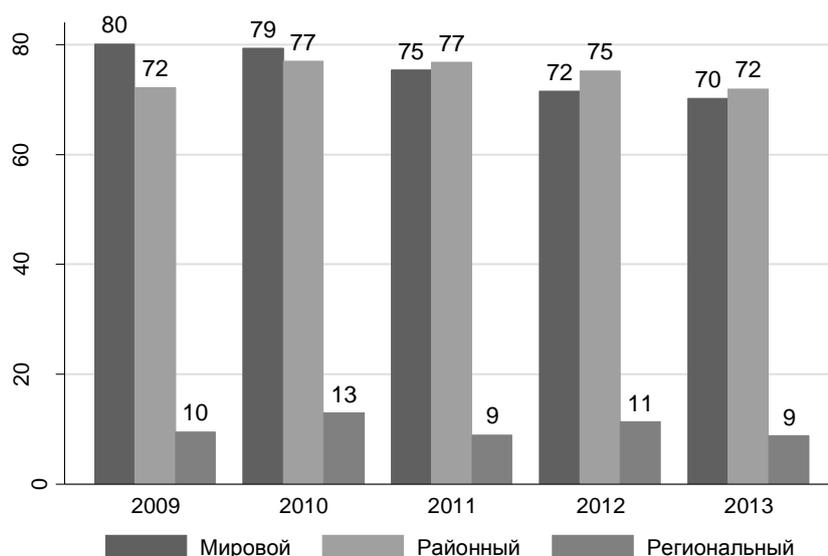
вать уголовные дела. И наоборот, многие судьи, специализирующиеся на уголовных делах, также могут рассматривать административные и/или гражданские дела. Мировые судьи рассматривают все типы дел – административные, гражданские и уголовные – на своем участке. Указанные обстоятельства необходимо учитывать при анализе нагрузки по уголовным делам на судей в зависимости от типа суда.

Таблица 4. Количество судей общей юрисдикции по штату¹³

	2009	2013	2016
Мировые судьи	7 440	7 458	7 650
Федеральные судьи	23 172	25 015	25 433

Анализ данных о подсудимых за 2013 год показывает, что за год мировой судья рассматривает в среднем 72 уголовных дела, судья районного суда – 70 дел¹⁴, судья регионального суда – 9 (рисунок 8).

Рисунок 8. Среднее количество рассмотренных уголовных дел на одного судью по типу суда (по числу подсудимых)¹⁵



Источник: база данных ИПП ЕУСП6

¹³ Федеральный закон N 218-ФЗ от 29.12.1999 г. «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» (ред. от 03.12.2008 г. N 236-ФЗ, от 12.11.2012 г. N 184-ФЗ, от 30.12.2015 г. N 470-ФЗ); Федеральный закон от 24.11.2008 г. N 204-ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 год и на плановый период 2010 и 2011 годов»; Федеральный закон от 3.12.2012 г. N 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»; Федеральный закон от 14.12.2015 г. N 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год».

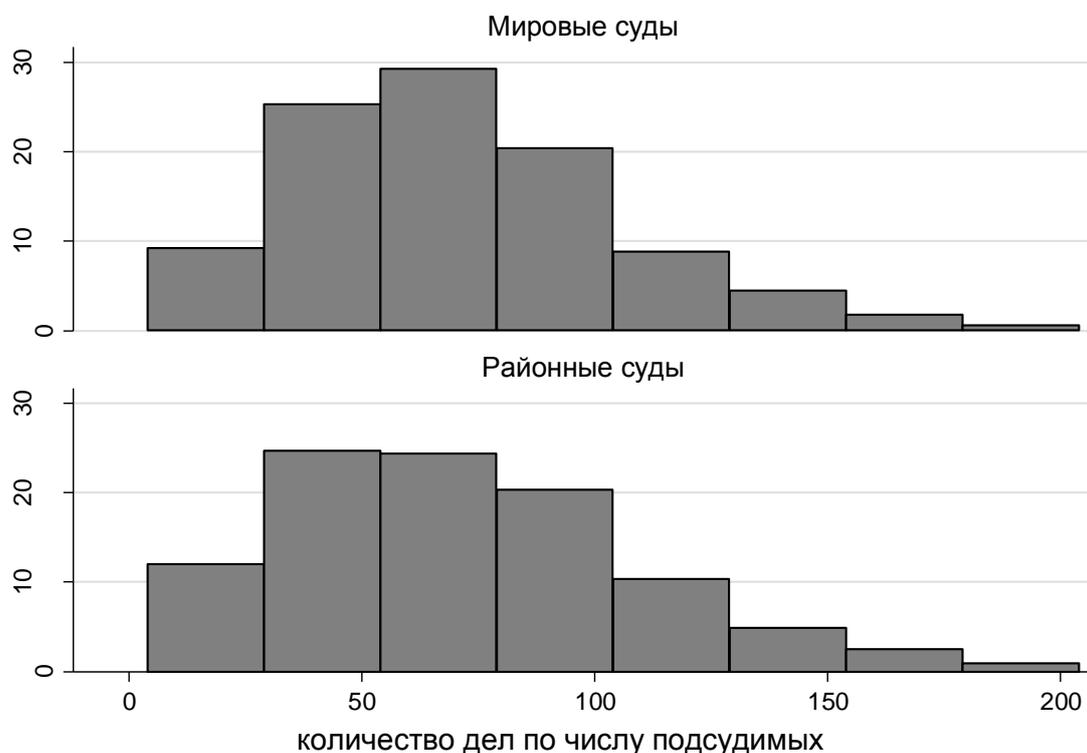
¹⁴ Расчеты приводятся на основании данных ИПП только по тем судьям федеральных судов, которые рассматривали уголовные дела.

¹⁵ Необходимо отметить, что среди дел, подсудных мировым судьям, велик процент случаев (до 14%), когда невозможно было определить уникальность судьи, тогда как среди федеральных судей эта цифра значительно меньше

При этом среднее количество уголовных дел, рассматриваемое федеральными судьями, практически не изменилось за анализируемый период (не считая небольшого роста в 2010-2011 годах по делам, подсудным районному суду). Средняя нагрузка на мировых судей снизилась с 80 уголовных дел в 2009 году до 70 дел в 2013 году.

Неравномерная нагрузка на судей одного и того же уровня связана в первую очередь с территориальными особенностями юрисдикций – фактической плотностью населения и криминогенностью территории. Существуют суды, где нагрузка на одного судью достигает 100-200 уголовных дел в год, в то время как другие могут рассматривать до 20 уголовных дел в год. Так, 0,6% мировых судей и 0,9% районных судей рассмотрели в 2013 году более 175 уголовных дел каждый (рисунок 9). Одновременно у 9,3% мировых судей и 12% районных судей за весь год было в производстве до 25 дел. В целом подавляющее большинство судей как мировых (75%), так и районных (69,4%) рассматривало от 25 до 100 дел в пересчете на одного судью.

Рисунок 9 Гистограмма количества дел, рассмотренных судьями в 2013 году



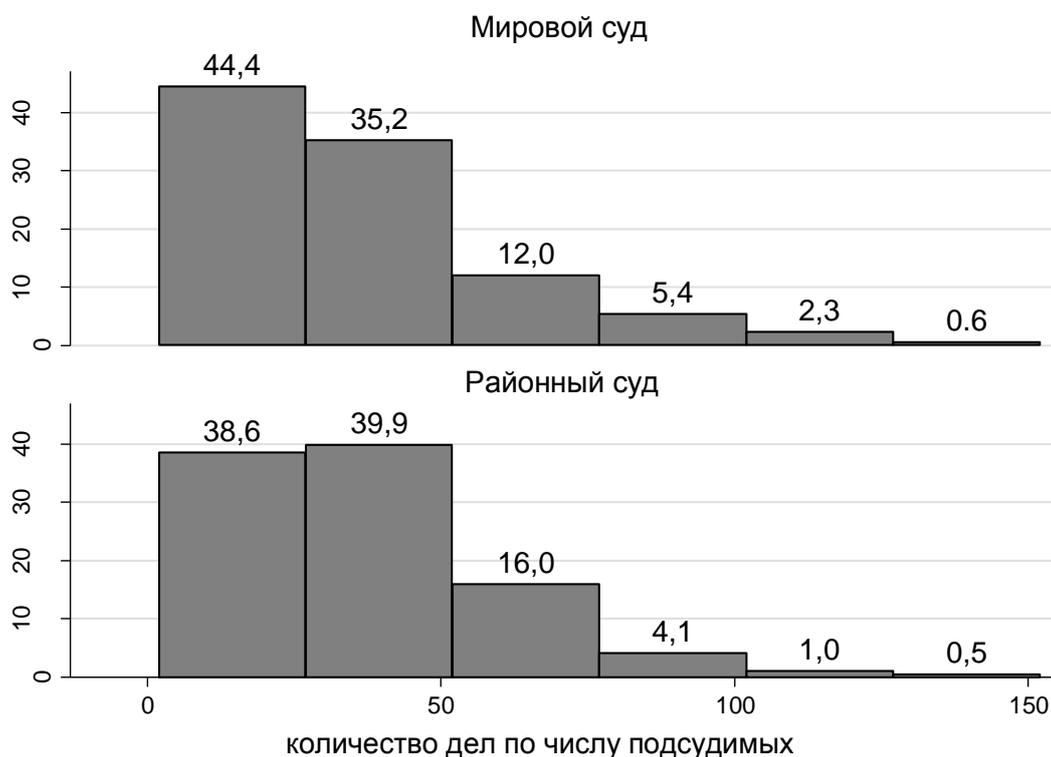
Источник: база данных ИПП ЕУСПб

Однако при таком общем подсчете количества дел утрачивается одна важная деталь – это рассмотрение дела в особом порядке, когда подсудимый согласен с предъявленным ему обвинением (гл. 40 УПК). Особый порядок значительно уменьшает объем работы профессиональных участников – судьи, государственного обвинителя и адвоката – по участию в судопроизводстве для получения итогового решения, что будет более подробно изложено ниже. Если исключить из анализа уголовные дела, которые были рассмотрены в особом порядке, то получится, что

(3-4%).

44,4% мировых судей рассмотрело в 2013 году в общем порядке до 25 уголовных дел, 35,2% - от 25 до 50 дел, 12% - от 50 до 75 дел и оставшиеся 8,3% судей – более 75 дел (рисунок 9). Среди районных судей схожая картина, но отличающаяся в сторону большего процента судей, рассматривающих в общем порядке от 25 до 75 дел в год. В то же время мировые судьи также несут на себе огромную нагрузку по рассмотрению гражданских и административных дел, тогда как судьи районных судов (особенно крупных) могут специализироваться на одном типе дел, ограниченно участвуя в отправлении правосудия по другим типам дел.

Рисунок 10. Гистограмма количества дел, рассмотренных судьями в 2013 году в общем порядке



Источник: база данных ИПП ЕУСПб

Анализируя распределение дел I-й инстанции между уровнями судебной системы, необходимо отметить не только количественный, но и качественный аспект поступающих дел. Предполагается, что чем выше в иерархии находится суд, тем более сложные дела поступают в его производство. Действительно, возрастает процент дел о групповых преступлениях – в 2013 году дела о преступлениях, совершенных в соучастии, составили 38% всех дел региональных судов, 22,5% - районных судов и всего 2,2% - мировых судов (таблица 6).

Отличаются дела и по тяжести вменяемых преступлений. Так, мировым судьям подсудны составы преступлений, максимальная санкция по которым не превышает трех лет лишения свободы. На практике примерно в 30% всех дел, находящихся в производстве у мирового судьи, законодательством не предусмотрено лишение свободы в качестве наказания. Это не означает, что мировые судьи совсем не рассматривают сложные дела, например, дела о мошенничествах по первым частям ст. 159-159.6 УК могут быть не менее сложными, чем квалифицированные мо-

шеннические составы, но по большей части уголовные дела, подсудные мировым судьям, имеют более-менее типовой характер. Практика районного суда предполагает большее разнообразие, чем у других типов судов. В производстве районных судей могут быть как дела о преступлениях небольшой тяжести (по состоянию на 2013 год - 16% дел), так и об особо тяжких преступлениях (6,1% дел). Основной массив дел районных судей касается преступлений средней тяжести (46,2%) и тяжких (31,8%). Суды регионального уровня уполномочены рассматривать по I-й инстанции дела о наиболее тяжких преступлениях. В 2013 году в 98,3% дел, рассмотренных судьями региональных судов, Уголовный кодекс РФ предусматривал свыше 10 лет лишения свободы.

Таблица 5. Сложность дел по типу суда, 2013 год (по числу подсудимых)

Суд	Количество подсудимых, тыс.	Совершены в группе, %	Процент поступающих дел, по которым возможно наказание в виде лишения свободы				
			Нет	До 3 лет	От 3 до 5 лет	От 5 до 10 лет	Свыше 10 лет
Мировой	398,9	2,2	31,1	68,9			
Районный	490,3	22,5	0,3	15,7	46,2	31,8	6,1
Субъекта федерации	2,9	38,0		0,0	0,1	1,5	98,3

В большинстве случаев все уровни судебной системы имеют дело преимущественно с маргинальной преступностью, то есть преступностью, возникающей на почве социального неблагополучия, злоупотребления алкогольными напитками, бытового насилия. Подавляющее большинство подсудимых (более 80%) являются представителями слоев населения с низким социальным статусом (Таблица 6).

Таблица 6. Социально-экономический состав подсудимых в 2013 году

Социально-экономический статус	Доля среди подсудимых, %	Доля во взрослом населении РФ, %
Безработный (неработающий)*	57,2	23*
Рабочий	23,4	40
Нетрудоспособный	3,5	
Офисный работник	2,8	8,0
Студент	2,2	6,7
Предприниматель	1,5	7,0
Топ-менеджер	0,8	5,4
Госслужащий	0,7	1,6
Заклученный	0,3	1,0
Правоохранитель	0,3	1,4
Другое	1,9	1,9
Несовершеннолетний	5,7	
Всего	100,0	

*Лица, не имеющие определенного рода занятий или места работы (экономически неактивные)

Таким образом, несмотря на снижение количества поступающих в суды уголовных дел по I-й инстанции, нагрузка на судей является достаточно высокой – в среднем на мировых и районных судей приходится по 70-72 уголовных дела в год. Хотя нагрузка по рассмотрению уголов-

ных дел на одного судью значительно снижается, если исключить особый порядок, она все равно является достаточно высокой у многих судей с точки зрения необходимого времени для тщательного изучения материалов дела, проведения следственных действий в суде, оценки доказательств и вынесения мотивированного решения. При этом в производстве районных судей, как правило, находятся более сложные дела, имеющие больше одного подсудимого и предполагающие более тяжкое наказание. На судью региональных судов приходится по I-й инстанции в среднем 10 уголовных дел в год в подавляющем большинстве случаев о преступлениях, предусматривающих наказание свыше 10 лет лишения свободы.

Публичное и частное обвинение

Уголовное преследование, а также последующее поддержание обвинения в суде может осуществляться в публичном, частно-публичном и частном порядках (ст. 20 УПК). Публичный порядок означает, что независимо от мнения потерпевшего правоохранительные органы обязаны возбудить дело в случае обнаружения достаточных признаков преступления. Также они не могут прекратить уголовное преследование, основываясь исключительно на желании потерпевшего. Кроме того, к делам публичного обвинения относятся все преступления, не имеющие в качестве потерпевших конкретных лиц, например, хулиганство, торговля наркотиками. Частно-публичный порядок возбуждения дел отличается от публичного только тем, что для начала уголовного преследования обязательно заявление потерпевшего или его законного представителя. Первоначально частно-публичное обвинение распространялось главным образом на дела о сексуальных преступлениях, потом было распространено на ряд экономических составов. Так как принципиальных отличий в процессе уголовного преследования и поддержания обвинения в суде между публичным и частно-публичным порядками нет, то далее они анализируются совместно как публичное обвинение.

Наконец, частное обвинение характеризуется рядом принципиальных отличий. Во-первых, как и при частно-публичном обвинении, уголовное преследование невозможно без заявления потерпевшего или его законного представителя. Во-вторых, общее правило предполагает, что заявление о возбуждении дела частного обвинения подается напрямую в мировой суд, минуя правоохранительные органы (хотя на практике это не совсем так). Изъятием из общего правила являются случаи, когда преступление совершено лицом, данные которого неизвестны, либо в ситуациях, когда потерпевший в силу зависимого или беспомощного состояния не может защищать свои права и законные интересы (п. 4 ст. 20 УПК). В-третьих, дело частного обвинения может быть прекращено в любой момент по желанию заявителя до удаления судьи в совещательную комнату, в том числе когда в дело вступил прокурор.

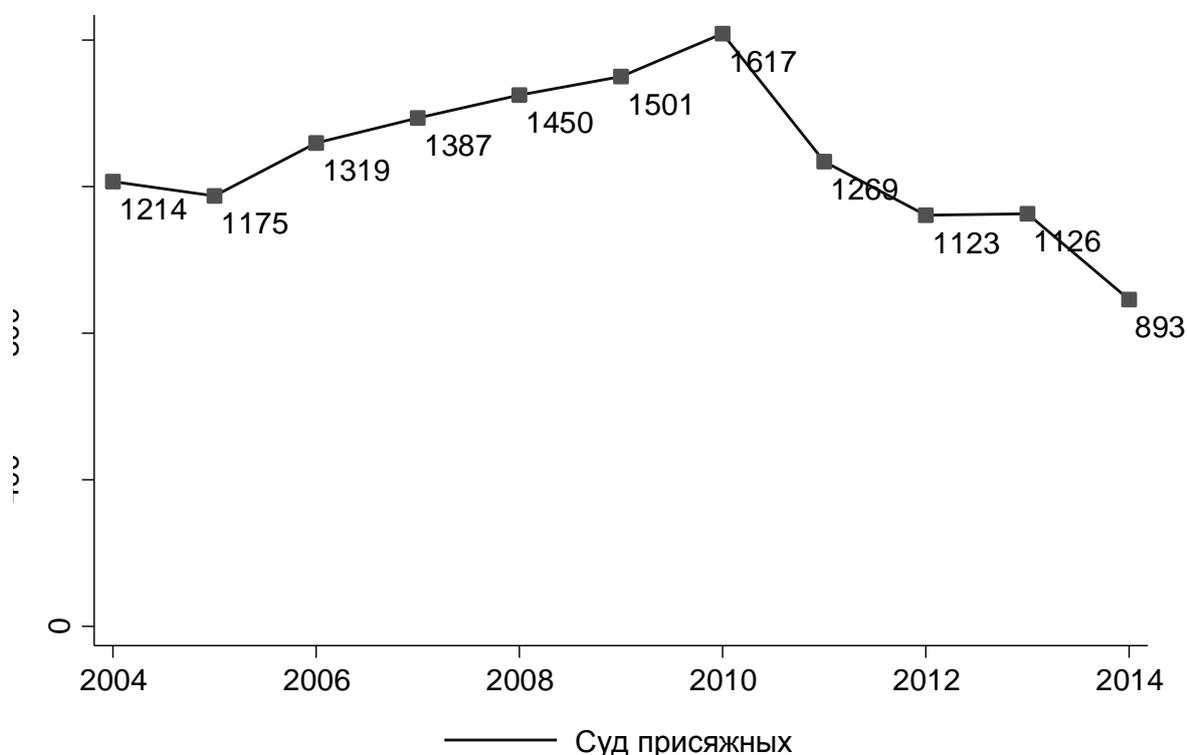
Количество составов преступлений, которые относятся к делам частного обвинения, очень мало. По состоянию на начало 2016 года они охватывали ч. 1 ст. 115 УК «Умышленное причинение легкого вреда здоровью», ч. 1 ст. 116 УК «Побои» и (вновь криминализованная в 2012 году) ч. 1 ст. 128.1 «Клевета». В 2013 году дела частного обвинения составили 8,7% среди всех дел и 19,4% - среди дел, рассмотренных мировыми судьями.

Суд присяжных

Одним из важнейших институтов уголовного процесса является суд присяжных (разд. 12 УПК). По состоянию на начало 2016 года федеральный судья и коллегия из 12 присяжных заседателей могут рассматривать дела о преступлениях, подсудных судам регионального уровня, за исключением сексуальных преступлений, преступлений, касающихся массовых беспорядков, вооруженных мятежей, государственной измены, шпионажа и совершения диверсий. Таким образом, судом присяжных могут рассматриваться квалифицированные составы убийства (ч. 2 ст. 105 УК), наиболее тяжкие наркотические преступления (ч. 5 ст. 228.1, ч. 4 ст. 229.1 УК), организация преступного сообщества (ч. 4 ст. 210 УК), небольшое число преступлений против правосудия и порядка управления, а также преступлений против мира и безопасности человечества. При этом участие присяжных заседателей возможно только по ходатайству обвиняемого.

Доля дел, рассматриваемых судами присяжных, составляет примерно 0,1% в год. Изначально, когда УПК только вводился в действие в 2002 году, предполагалось, что судом присяжных могут рассматриваться все составы преступлений, подсудные судам регионального уровня, и соответственно круг таких дел был значительно шире. С 2005 до 2010 года наблюдался стабильный рост дел, рассмотренных с участием присяжных заседателей (рисунок 11).

Рисунок 11. Динамика количества дел, рассмотренных судом присяжных (по числу подсудимых)



Источник: <http://www.cdep.ru>, форма 1, обзоры за 2004, 2005, 2006 г.

Однако после 2010 количество дел, рассмотренных судами присяжных, стало резко уменьшаться, что во многом связано с принятием Федерального закона от 29 декабря 2010 года N 433-ФЗ,

значительно сократившего подсудность дел региональным судам. Затем в 2014 году лишились возможности ходатайствовать о суде присяжных несовершеннолетние и мужчины, достигшие 65-летнего возраста¹⁶. Право женщин на суд присяжных Конституционный Суд РФ подтвердил лишь недавно, в своем Постановлении от 25.02.2016 N 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 части третьей статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки А.С. Лымарь».

Особый порядок

Дело рассматривается в особом порядке по ходатайству обвиняемого, если он согласился с предъявленным ему обвинением при наличии согласия государственного обвинителя и потерпевшего в случаях, когда максимальное наказание, предусмотренное за вменяемое деяние, не превышает 10 лет лишения свободы. В особом порядке судья выносит итоговое решение по делу без судебного разбирательства (в части непосредственного исследования доказательств виновности). В период с 2009 по 2013 год доля особого порядка выросла примерно на 10% (таблица 8).

Таблица 7. Особый порядок рассмотрения дел

	2009	2010	2011	2012	2013
Общий порядок	53,2	51,1	48,3	43,2	42,9
Особый порядок	46,8	48,9	51,7	56,8	57,2
Всего	1 022 836	1 047 318	996 660	940 237	895 290
Без особо тяжких дел					
Общий порядок	51,0	48,7	45,8	40,6	40,7
Особый порядок	49,0	51,3	54,2	59,4	59,4
Всего	958 383	995 971	949 770	895 447	858 305

По состоянию на 2013 год доля особого порядка составляла 57,2% от всех дел и 59,4% от числа дел, по которым возможно постановление приговора в особом порядке. Применение особого порядка, с одной стороны, приводит к значимому сокращению сроков рассмотрения дела¹⁷ и издержек профессиональных участников процесса, с другой стороны, оставляет мало места для отправления правосудия.

1.4. Итоги рассмотрения дел и назначение наказаний

Производство по уголовному делу заканчивается одним из четырех видов решений, принимаемых судьей – оправданием подсудимого, его осуждением, прекращением дела либо постанов-

¹⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 20 мая 2014 г. N 16-П.

¹⁷ В 2011-2013 гг. средний срок рассмотрения дела в особом порядке составлял 28,6 дней, в общем – 52,1 день, то есть средний срок нахождения дела в суде с момента его поступления и до вынесения вердикта почти в два раза больше при рассмотрении дела в общем порядке.

лением о применении мер медицинского воздействия¹⁸. Судебная система стабильна в принятии решений по результатам рассмотрения дела. В период с 2009 по 2013 год судьи ежегодно осуждали 75-75,5% подсудимых (рисунок 10). В отношении 22-23% подсудимых дела прекращались по одному из нескольких оснований, среди которых наиболее часто применяемыми являются примирение сторон (86,7% прекращенных дел в 2013 году), деятельное раскаяние (6,2% прекращенных дел), отсутствие заявления потерпевшего, если без него не могло быть возбуждено уголовное дело (2%), смерть подсудимого (2%), акт амнистии (1,5%) и истечение срока давности привлечения к уголовной ответственности (1,5%). **Доля оправданных в 2013 г. составляла 0,2% по делам публичного обвинения (это более 91% всех дел), 20% по делам частного обвинения и 2% по всем уголовным делам. Доля оправдательных приговоров в судах присяжных составляет 13%**¹⁹.

Рисунок 12. Структура судебных исходов по уголовным делам, %



То есть правосудие в российских судах функционирует таким образом, что вероятность быть оправданным настолько мала, что можно говорить о том, что виновность человека определяется почти со 100% вероятностью на более ранних этапах уголовного преследования. Особенно это наблюдение верно для публичного обвинения, по которому процент оправданий составляет 0,2% (таблица 8). Столь малые шансы на оправдание (в пределах 0,5%) сохраняются в том числе, если исключить все дела, где подсудимый согласился с предъявленным обвинением и ходатайствовал об особом порядке. Однако в российском уголовном процессе существует ряд ин-

¹⁸ Дела о применении мер медицинского характера составляют менее 1% всех рассматриваемых дел, поэтому далее мы убираем их за скобки.

¹⁹ В число оправданных мы также включали подсудимых, дела в отношении которых были прекращены в связи с непричастностью лица либо в связи с отсутствием состава (события) преступления в связи с тем, что эти решения полностью реабилитируют лица и не отличаются по своим последствиям, а также не являются автоматическими, как в случае декриминализации деяния.

ституты, которые предоставляют подсудимым больше шансов быть признанными невиновными в суде.

Таблица 8. Процент оправданных среди подсудимых в 2013 году

	Всего	Публичное обвинение		Частное обвинение		Суд присяжных
		Все	Без особого порядка	Все	Без особого порядка	
Иное решение, %	98,1	99,8	99,5	80,3	74,6	87,3
Оправдание, %	1,9	0,2	0,5	19,7	25,4	12,7
Всего	891 867	814 534	322 578	77 333	59 346	607

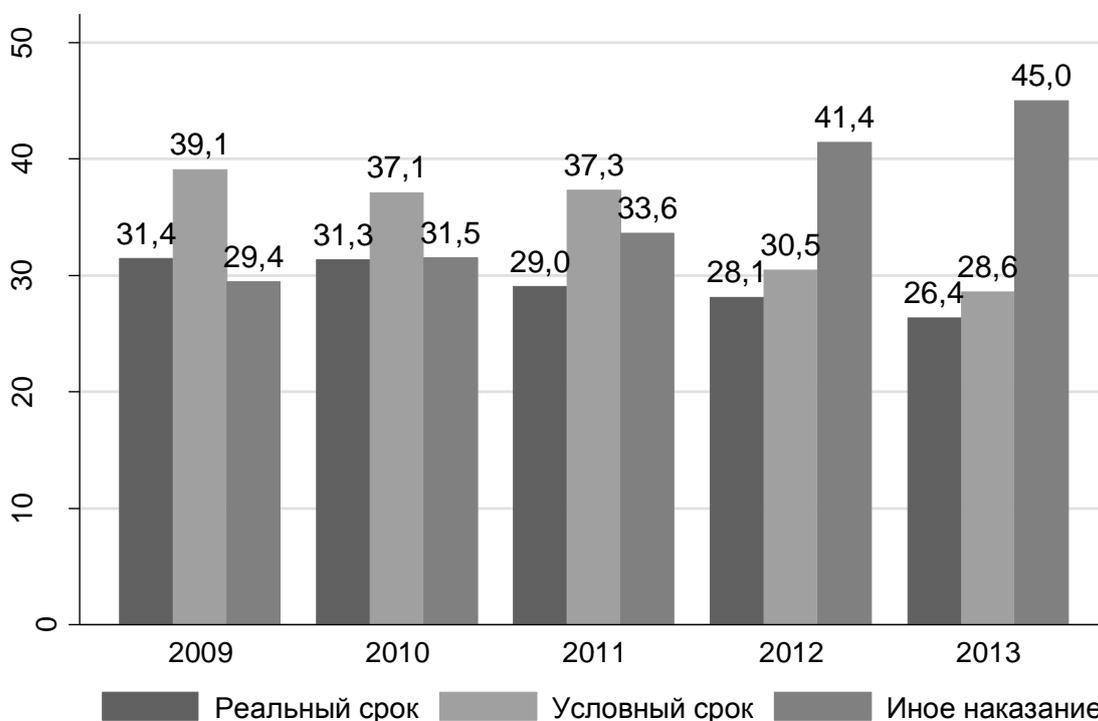
Во-первых, это касается частного обвинения, где роль правоохранительных органов значительно меньше – далеко не всегда правоохранительные органы задействованы в процессе уголовного преследования и поддержании обвинения. По делам частного обвинения процент оправданных достигает 19,7%, а без особого порядка – 25,4%. Во-вторых, суды присяжных оправдывают примерно в 12,7% случаев (по состоянию на 2013 год). При этом суды присяжных рассматривают только дела публичного обвинения, по которым правоохранительными органами проводилось расследование, а обвинение поддерживает в обязательном порядке государственный обвинитель. Общим и для судов присяжных, и для частного обвинения является то, что в таких делах меньше возможностей влияния на суд со стороны правоохранительной системы.

1.5. Назначение наказаний

Гуманность правосудия является важным критерием оценки деятельности судебной системы. Одним из индикаторов здесь служит суровость или, наоборот, мягкость приговоров. Наиболее суровым видом наказания (за исключением пожизненного лишения свободы и смертной казни, на которую в России наложен мораторий) является лишение свободы. Оно может быть назначено реально, и тогда осужденный отправляется в места лишения свободы, либо условно – тогда на определенный испытательный срок осужденный ограничивается в ряде гражданских прав (например, свободе передвижения), становится на учет к соответствующим органам, обязуется выполнять определенные обязанности и так далее. При условном осуждении существует возможность отмены судом условного наказания и последующего реального исполнения наказания (более подробно ст. 74 УК). Помимо лишения свободы судья, по большинству преступлений, имеет возможность определить альтернативный вид наказания в качестве основного, например штраф, исправительные работы, ограничение свободы и другие. Только некоторые составы преступлений имеют санкцию, не предусматривающую альтернативный лишению свободы вид наказания (убийство, изнасилование, террористический акт и другие наиболее тяжкие преступления). В 2011 году УК претерпел значительные изменения в части санкций – альтернативные виды наказаний были распространены на многие составы преступлений, а также были отменены многие минимальные сроки лишения свободы, тем самым была расширена формальная дискреция судей в части выбора вида и размера наказания осужденным.

В последнее время российские судьи стали значительно чаще назначать наказания, не связанные с лишением свободы (в 45% случаев в 2013 году по сравнению с 29,4% в 2009 году, рисунок 13). Одновременно уменьшилась доля осужденных, приговариваемых к лишению свободы – с 39,1% до 28,6% в случае условного осуждения, с 31,4% до 26,4% в случае реального. Данные показывают, что российские судьи в среднем стали назначать более мягкие виды наказания, чем лишение свободы. Это может быть связано как со смягчением самой судебной практики, так и с изменением структуры поступающих в суд дел (например, в связи с изменением категории тяжести преступлений). В целом можно заключить, что за 2009-2013 гг. отправление правосудия по уголовным делам стало несколько гуманнее²⁰.

Рисунок 13. Динамика назначаемых осужденным наказаний, %



Источник: база данных ИПП ЕУСПб

Обобщая проанализированные данные, можно говорить о том, что общее количество направляемых в суд уголовных дел снизилось, хотя средняя нагрузка уменьшилась только у мировых судей. Несмотря на изменения 2010 года апелляционной и кассационной инстанций, общий процент обжалуемых решений остался прежним. Также не произошло значительных изменений в

²⁰ В 2014-2015 (данные за 2015 доступны только за 1 полугодие) немного увеличилась доля осужденных к реальному лишению свободы (29,1 % в 2014 и 29,7 в 1 полугодии 2015 года), более или менее сохранилась доля альтернативных лишению свободы наказаний (43,3% в 2014 и 45,5% в 1 полугодии 2015 года). Таким образом, в период 2011-2015 гг. судебной системой достигнута определенная стабильность использования альтернативных мер наказания. // Форма 10.1.

распределении функций по пересмотру итоговых судебных решений, как и прежде, в подавляющем большинстве случаев их выполняли региональные суды.

Стоит отметить две параллельные тенденции. Во-первых, происходит значительное сокращение количества дел, рассматриваемых судами присяжных – если до 2010 года наблюдался стабильный рост, то после – устойчивое падение. Во многом это стало результатом законодательных изменений. Во-вторых, количество дел, рассматриваемых в особом порядке, стабильно растет на протяжении последнего времени, при этом существенных изменений закона не было, это – результат практической ориентации в работе судов.

Значимых изменений в структуре судебных исходов нет. Шансы быть оправданным судом ничтожны в делах публичного обвинения, но существенны в делах, рассматриваемых судами присяжных, а также делах частного обвинения. При этом стоит отметить, что в части назначения наказания отправление правосудия стало несколько гуманнее – судьи стали чаще назначать альтернативные лишению свободы виды наказания.

ГЛАВА 2. ОБВИНИТЕЛЬНЫЙ УКЛОН В УГОЛОВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ И ЕГО ПРЕДПОСЫЛКИ

Ключевые факты

Обвинительный уклон: только 0,3 % подсудимых оправдываются в делах, по которым было расследование. Вероятность изменения или отмены оправдательного приговора вышестоящим судом – 30%, обвинительного – 3%.

Входящий поток для суда – результат работы досудебной стадии. 12 млн сообщений о преступлениях превращаются в 2 млн уголовных дел, 900 тысяч из них попадают в суд. Большинство из них – простые уголовные дела по нескольким типовым статьям и обвиняемые с низким социальным статусом.

Система организационных стимулов следователей (дознавателей) и прокуроров требует добиваться отсутствия оправдательных приговоров. Ответственность за результат работы предыдущей стадии не приветствует признание ошибки (стимула добиваться осуждения невиновного больше, чем его освобождения от уголовной ответственности).

Неэффективность стороны защиты: зависимость адвокатов «по назначению» от стороны обвинения, значительно сниженная практикой эффективность действий активных адвокатов (только 6,8% жалоб стороны защиты удовлетворяются судом при судебном контроле следствия).

Из «Концепции судебной реформы в РСФСР» 1991 г.

«Пресловутый обвинительный уклон был наглядно зафиксирован в результате изучения 343 уголовных дел, осужденные по которым были в конечном итоге реабилитированы вышестоящими судебными инстанциями: хотя адвокаты в 98% случаев просили оправдать подзащитных, суды вопреки материалам дел постановляли обвинительные приговоры. Не следует обольщаться достигнутым за последние годы неустойчивым прогрессом. Действительно, количество оправданных судами РСФСР возросло и достигло в 1990 году 1708 человек. Если же сравнить этот показатель с данными о лицах, преданных суду (примерно 540 тысяч человек), то выяснится, что реабилитировано менее одной трети процента (0,32%) граждан, втянутых в машину советской юстиции.»

2.1. Обвинительный уклон

Уголовные дела – это не единственное, чем занимаются суды, но именно эта часть их работы в наибольшей степени влияет на репутацию судебной системы. Именно уголовные дела выглядят наиболее значимыми с точки зрения обывателя, и именно в уголовном процессе решается во-

прос о свободе человека, о восстановлении справедливости в отношении потерпевших²¹. Одной из основных проблем в этой сфере является обвинительный уклон. В делах публичного (и частно-публичного) обвинения, т.е. по тем уголовным делам, по которым велось предварительное расследование и которые рассматриваются судом с участием прокурора²², доля оправданных стабильно не превышает 0,3%. Это не значит, что все остальные осуждаются, и тем более не означает, что все остальные отправляются в тюрьму. Значительная часть дел прекращается по нереабилитирующим основаниям или заканчивается осуждением к наказанию, не связанному с лишением свободы (подробная информация об исходах рассмотрения дел дана на рисунке 13). Но шансы на эффективную судебную защиту и реабилитацию обвиняемого в суде практически равны нулю. Средний судья, работающий по уголовным делам, выносит за семь лет около 500 обвинительных и лишь один оправдательный приговор.

В делах частного обвинения доля оправдательных приговоров находится стабильно на уровне 20%. Сам факт того, что по делам, в которых не проводилось предварительное расследование, никакого обвинительного уклона не наблюдается²³, заставляет обратить внимание на досудебную стадию и выявить предпосылки обвинительного уклона, которые возникают до того, как дело будет передано в суд.

Из «Концепции реформы судебной системы РСФСР» 1991 г.:

Складывается впечатление, что юстиция заняла круговую оборону: когда надзор вышестоящих инстанций оказывается близоруким, суд покрывает ошибки обвинения, прокурор горой стоит за выводы расследования, а следователь смотрит сквозь пальцы на неправомерные действия оперуполномоченного. Мало кто хочет разрушать иллюзию успешности работы коллег, идти "не в ногу". Отсюда протекают бесконечные доследования, борьба за стабильность приговора, координационные совещания, стремление к самозасекречиванию.

²¹ Подробно эти вопросы рассматриваются в работах: Панеях Э. Л., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др. Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования. Ч. 1: Диагностика работы правоохранительных органов РФ и выполнения ими полицейской функции / под ред. В. В. Волкова, Э. Л. Панеях. СПб.: Институт проблем правоприменения, 2012; Панеях Э., Титаев К., Шклярчук М. Траектория уголовного дела: институциональный анализ. 2016.

²² Дела публичного и частно-публичного обвинения, а также дела частного обвинения, поступившие в суд с обвинительным актом или обвинительным постановлением.

²³ По статьям частного обвинения ст.115.1 и ст.116.1 доля оправдательных приговоров в делах, поступивших в порядке частного обвинения (обвинителем выступает потерпевшая сторона), доля оправданий составляет 31%, а в делах, поступивших из органов предварительного расследования (поддерживаются в суде гособвинителем), доля оправданий составляет 3%.

2.2. Общая конструкция досудебного уголовного преследования в России

Ежегодно в России регистрируется около 12 миллионов сообщений о преступлениях (12 370 846 в 2014 году²⁴). Такими сообщениями могут быть обращения граждан, сообщения СМИ, рапорты сотрудников полиции и других правоохранительных органов об обнаружении признаков преступления. По каждому из таких сообщений проводится проверка в порядке ст. 144-145 УПК. Обычно эту проверку проводят участковые уполномоченные полиции (если, скорее всего, оснований для возбуждения уголовного дела нет, и по итогам надо будет готовить постановление об отказе в возбуждении уголовного дела), оперативные сотрудники или следственно-оперативная группа²⁵ (если, скорее всего, будет возбуждено уголовное дело). По итогам этих проверок возбуждается ежегодно около двух миллионов (2 086 894 в 2014 году) уголовных дел. Такой большой отсев объясняется тем, что российская полиция традиционно рассматривает очень много сообщений как сообщения о преступлениях. Сложившаяся практика работы такова, что даже случаи, в которых преступления не видит никто из участников, включая потерпевшего, часто записываются как «сообщения о преступлениях».

Что же должно произойти, чтобы сообщение о преступлении стало уголовным делом? Понятно, что уголовные дела возбуждаются по очевидным преступлениям (обнаружен труп, явная кража и т.д.), по остальным делам работает одна из следующих моделей. Если известен подозреваемый и есть уверенность в том, что удастся доказать его вину, то полиция мотивирована возбудить уголовное дело, т.к. такое дело улучшает статистику раскрываемости. Если подозреваемый не установлен или есть большие сомнения в том, что доказать его вину удастся, полиция мотивирована всеми доступными способами не возбуждать уголовное дело²⁶.

В результате в течение года из двух миллионов уголовных дел чуть меньше половины (903 273 в 2014 году) направляются прокурору – то есть органы следствия и дознания полагают, что они успешно доказали факт преступления, установили конкретного виновника и юридически корректно доказали его вину. Чуть больше трех процентов от этих дел прокуратура возвращает органам следствия (33 309 в 2014 году), остальные направляются в суд. По второй половине дел, которые не направляются прокурору, как правило, не удалось установить виновника или же виновный установлен, но местонахождение его неизвестно. Такие дела могут числиться расследуемыми или в большинстве случаев приостанавливаться на основании п. 1-3 ч. 1 ст. 208 УПК. Существуют еще несколько маргинальных случаев (подозреваемый тяжело болен и т.п.), но они

²⁴ Подробно см.: Шклярук М. С. Траектория уголовного дела в статистике: на примере обобщенных данных правоохранительных органов. СПб.: Институт проблем правоприменения, 2014.

²⁵ Дежурный коллектив из следователя или дознавателя, оперативного работника или участкового и, часто, эксперта-криминалиста, который дежурит в каждый момент в каждом отделе полиции, кроме самых небольших, и выезжает на место происшествия, если дежурный полагает, что там с высокой вероятностью имело место преступление.

²⁶ Подробное описание этой механики и ряда частных случаев можно найти в: Панеях Э. Л., Поздняков М. Л., Титаев К. Д. и др. Правоохранительная деятельность в России: структура, функционирование, пути реформирования. Ч.1: Диагностика работы правоохранительных органов РФ и выполнения ими полицейской функции / под ред. В. В. Волкова, Э. Л. Панеях. СПб.: Институт проблем правоприменения, 2012; и в: Панеях Э., Титаев К., Шклярук М. Траектория уголовного дела: институциональный анализ. 2016.

не играют существенной роли. Если внезапно подозреваемый по такому делу обнаружится, то дело будет возобновлено. В остальных случаях оно пролежит до истечения срока давности по данному преступлению и будет отправлено в архив.

Существующая система досудебного расследования обладает несколькими важными особенностями.

- Судебная перспектива дела интересует всех участников с самого начала, так как результат рассмотрения дела в суде непосредственно влияет на то, как будет оценена их работа.
- Все участники стремятся к тому, чтобы перспективы дела прояснились до принятия формального решения (возбуждение дела, привлечение конкретного лица в качестве подозреваемого и т.д.). Гораздо удобнее, когда все ключевые доказательства собраны до того, как оформлено итоговое решение, отмена которого в случае ошибки будет являться существенным сбоем системы.

В результате наибольшие шансы дойти до суда имеют дела максимально простые, содержащие признание подозреваемого и достаточно очевидные доказательства. Исследование материалов уголовных дел²⁷ показывает, что подавляющее большинство фактов становится известно следователю/дознавателю до возбуждения уголовного дела, а материалы предыдущей главы демонстрируют, что основное количество подозреваемых принадлежит к группам с невысоким социальным статусом. Эти факты объясняются не только структурой преступности, но и механикой работы правоохранительных органов, которым при прочих равных гораздо удобнее направлять в суд именно такие дела. **В результате в суд поступают преимущественно дела, которые содержат признание обвиняемого²⁸, с простой фабулой и в отношении представителей низших классов. Это является важной предпосылкой развития обвинительного уклона.**

2.3. Интересы и отчетность следствия и прокуратуры

Наиболее близкими к суду элементами правоохранительной системы оказываются прокуратура и органы предварительного расследования (статистически значимое количество дел передают в суды следствие и дознание МВД, следствие и дознание ФСКН, следствие Следственного комитета и дознание Федеральной службы судебных приставов). Работа всех этих ведомств практически полностью подчинена системе статистической отчетности, которая создает стимулы для принятия того или иного решения в конкретной ситуации. В каждом отдельном сложном случае

²⁷ Шклярук М.С., Рабовски Ю.В. Возможности эмпирического метода изучения правоохранительной практики (на примере расследования типичных уголовных дел) // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2015. № 3 (33). С. 15-29.

²⁸ 92% в районных судах в 2011 году – см.: Титаев К.Д. Предварительное заключение в российской уголовной юстиции: социологический анализ вероятности предварительного заключения и его влияния на решение суда // Экономическая социология. 2014. Т. 15. № 3. С. 88-118.

и следователь, и дознаватель, и прокурор учитывают, как каждое решение отразится на итоговой статистике конкретного подразделения или сотрудника²⁹.

Именно органы предварительного расследования готовят для суда обвинительное заключение (обвинительный акт, обвинительное постановление), в котором описывается произошедшее преступление и действия подозреваемого. При этом задача органов предварительного расследования собрать максимально гладкий и цельный нарратив, показывающий вину конкретного лица³⁰. Прокуратура утверждает это обвинительное заключение и контролирует текущую работу следствия, на практике во всех сложных ситуациях следователь или дознаватель консультируется с работниками прокуратуры (что не запрещено законом и не противоречит догматике российского уголовного процесса).

Задачи следователя и прокуратуры здесь относительно совпадают. В первую очередь их интересует избегание оправдательного приговора, который будет означать дисциплинарные меры в отношении сотрудника прокуратуры, поддерживавшего государственное обвинение в суде, сотрудника прокуратуры, надзиравшего над ходом предварительного расследования, следователя/дознателя и руководителя следственного органа. Характер и масштаб этих санкций будут определяться конкретной ситуацией и местными традициями, но те или иные дисциплинарные меры неизбежны везде. Соответственно, и следователь и прокурор заинтересованы в том, чтобы исключить возможность оправдательного приговора. Чуть менее значимым отрицательным показателем является возвращение судом дела прокурору для устранения недостатков (6 228 дел в 2014 году). Это вызывает меньшие санкции, чем оправдание, но в целом является таким же ключевым негативным показателем.

Вторая группа отрицательных отчетных показателей, на избегание которых ориентирована система, – это отмена промежуточных решений, таких как решения о привлечении лица в качестве обвиняемого, постановления о возбуждении уголовного дела и т.д. Здесь интересы прокуратуры и органов предварительного расследования расходятся. Прокуратура осуществляет надзор над досудебной стадией уголовного преследования и имеет полномочия отменять (представлять к отмене) конкретные решения следователя или дознавателя. В результате прокурорские работники заинтересованы, чтобы таких отмен было не меньше, чем в прошлом году – по этому показателю оценивается интенсивность их надзорной работы. Следователи заинтересованы в том, чтобы таких отмен было меньше, чем в прошлом периоде, так как по этому показателю оценивается «качество» и «законность» их работы. В результате опять срабатывает тот же механизм – к тому моменту, когда принимается формальное решение, все риски для последующей отмены этого решения должны быть минимизированы.

Однако в этой системе есть один важный фактор – работа оперативных служб полиции. Следователь, дознаватель и прокурор фактически лишены возможности контролировать их деятельность. Они обращаются к следователю или прокурору в тех случаях, когда то или иное действие

²⁹ Криминальная статистика: механизмы формирования, причины искажения, пути реформирования: исследовательский отчет / М. Шкляр, Д. Скугаревский, А. Дмитриева, И. Скифский, И. Бегтин.

³⁰ Титаев К., Шкляр М. «Языком протокола»: исследование связи юридического языка с профессиональной повседневностью и организационным контекстом // Социология власти. 2015. № 2. С. 168-206.

требует судебной санкции или когда оперативных средств получения информации недостаточно и требуется проведение следственного действия. В остальном же риск фальсификации доказательств, давления на подозреваемых и свидетелей с их стороны остается в «серой зоне» - ни следователь, ни прокурор не наделены эффективными средствами выявления этого на стадии возбуждения уголовного дела или привлечения конкретного лица в качестве подозреваемого. При этом, вынося постановление о привлечении лица в качестве подозреваемого, следователь или дознаватель берет всю ответственность на себя. С этого момента, если человек откажется от признательных показаний, доказательства окажутся сфальсифицированными и т.д., санкции для следователя станут неизбежными. Этот разрыв между полицейской и следственной работой является одной из важнейших причин того, что следствие и дознание практически не реабилитируют подозреваемых на стадии предварительного расследования.

Еще одной важной особенностью российской системы досудебного следствия является ограниченность полномочий прокуратуры. Приняв дело у органов предварительного расследования, прокурор может только передать его в суд или вернуть в следствие / дознание. Дискреционные полномочия по прекращению дел, наложению небольших наказаний и т.д., существующие у многих прокуратур мира у российской прокуратуры отсутствуют.

Наконец, последним важным фактором в работе органов предварительного расследования являются сроки. По закону уголовное дело должно быть расследовано (в форме предварительного следствия) в течение двух месяцев, а в форме дознания – в течение 30 дней. Любое продление этого срока – это отрицательный показатель, поэтому следователь и дознаватель будут стремиться максимизировать число дел, по которым можно уложиться в этот отрезок времени, и минимизировать число тех, которые явно потребуют большего времени. После того как последними поправками в УПК был расширен круг следственных действий, которые разрешено проводить на стадии проверки сообщения о преступлении, сроки расследования стали еще одним стимулом для следователей и дознавателей откладывать все формальные решения на самый последний момент.

В результате влияния организационных стимулов («палок»), следователи и дознаватели склонны направлять прокурору, а тот – в суд количество дел, минимально отличающееся от прошлогоднего и с максимально простыми составами (которые можно закончить в течение двух месяцев), где есть лишь минимальные шансы для оправдания. При этом следователь и дознаватель берут на себя ответственность за всю неподконтрольную им полицейскую работу на предыдущих стадиях.

2.4. Возможности защиты

Противостоять работе органов предварительного следствия, управляемых такой системой стимулов, должна система защиты. Российское уголовно-процессуальное законодательство предполагает обязательное участие защитника (имеющего статус адвоката, то есть профессионального юриста, сдавшего специальный экзамен) начиная с момента появления подозреваемого по уголовному делу.

Однако социальный состав подозреваемых (см. главу 1) и эмпирическое изучение практики работы адвокатов по уголовным делам³¹ показывает, что в подавляющем большинстве дел адвокаты назначаются в порядке, предусмотренном статьей 51 УПК, то есть работают за вознаграждение, предоставляемое государством в связи с тем, что подозреваемый, обвиняемый, подсудимый не может самостоятельно оплатить услуги защитника. Более того, существующая практика организации работы адвоката «по назначению» подразумевает, что с большой вероятностью на каждый этап, а то и на каждое действие будет назначаться новый адвокат.

На досудебной стадии такие адвокаты «по назначению» сильно зависят от следователя или дознавателя. Неформально (но не нарушая закон напрямую) следователь может повлиять на то, какой адвокат будет направлен к конкретному подозреваемому или для проведения конкретного следственного действия. Соответственно, некооперативное поведение конкретного адвоката сильно снижает его шансы быть приглашенным вновь и ограничивает его доступ к этому источнику доходов (а он может играть существенную роль в бюджете адвоката, особенно за пределами крупных городов).

В случае же когда адвокат работает «по соглашению», то есть его работа оплачивается подозреваемым, на досудебной стадии также его возможности невелики. Существует устойчивое в профессиональном сообществе мнение, что следователи и дознаватели отвергают ходатайства защиты о приобщении доказательств или проведении дополнительных следственных действий, соответственно, минимизируя возможности адвоката влиять на результаты расследования. Конкретной статистики, к сожалению, нет, но по результатам социологического опроса мы знаем, что и следователи и судьи считают доказательства, предоставленные стороной защиты наименее убедительными из всех³². Одновременно в случае конфликта между стороной защиты и обвинения на досудебной стадии суды практически всегда поддерживают сторону обвинения. Так, из поданных в 2014 году 130 648 жалоб на действия должностных лиц, осуществляющих досудебное производство по уголовным делам, суды удовлетворили лишь 6,8%.

Слабость позиции защиты проявляется и на судебной стадии. С одной стороны, это структурная слабость – судья сначала знакомится с материалами уголовного дела, полностью подготовленным обвинительным заключением, в котором дается цельная картина. Таким образом, защитник должен не просто представить свои доказательства – он должен разрушить цельную картину, уже сформированную стороной обвинения. В начале 2000-х гг. после принятия нового УПК были попытки изменить способ представления обвинительного заключения, однако достаточно быстро был возвращен существующий ныне формат – в обвинительном заключении не просто перечисляются доказательства, но дается цельное описание всей картины преступления.

³¹ Моисеева Е. Рабочие группы в судах Санкт-Петербурга // Журнал социологии и социальной антропологии. 2014. № 4. С. 86-100; а также: Ходжаева Е., Рабовски (Шестернина) Ю. Стратегии и тактики адвокатов в условиях обвинительного уклона в России // Социология власти. 2015. № 2. С. 135-167; Казун А.П., Ходжаева Е.А., Яковлев А.А. Адвокатское сообщество России. (Серия «Аналитические обзоры по проблемам правоприменения»). СПб: ИПП ЕУСПб, 2015. 120 с.

³² Во всяком случае именно так они характеризуют их в ходе социологических опросов. См.: Российские судьи: социологическое исследование профессии. Под ред. В. Волкова, М.: Норма, 2015; Титаев К., Шклярчук М. Российский следователь: призвание, профессия, повседневность. М.: Норма, 2016.

Кроме того, как показывают исследования, в процессе судья чаще пренебрегает аргументами защиты, отказывает в удовлетворении ходатайств, ориентируется на существующее обвинительное заключение.

Таким образом, защита в российском уголовном процессе крайне слаба: как правило, защитник больше мотивирован на сотрудничество с судом и следствием (работая «по назначению»), его реальные возможности для приобщения убедительных доказательств или обжалования действий следователя невелики как на судебной, так и на досудебной стадии.

2.5. Судебный контроль на досудебной стадии и решение вопроса об избрании меры пресечения

Целый ряд следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий в России могут проводиться только с санкции суда. По мысли законодателя, это должно защитить подозреваемых от произвола органов следствия и оперативных структур. Однако судебный контроль слаб. Обжалование уже совершенных действий, как было показано выше, не работает, то же самое касается предварительного согласования следственных действий и оперативных мероприятий (см. таблицу). Как свидетельствуют эти данные, во всем, что не касается ареста имущества суды идут навстречу органам предварительного расследования и оперативникам в 97% случаев или чаще.

Таблица 9. Удовлетворение судами ходатайств следствия и оперативно-розыскных структур в 2014 году

<i>Следственное действие или оперативно-розыскное мероприятие, о проведении которого подавалось ходатайство</i>	<i>Удовлетворено ходатайств, %</i>
о производстве осмотра жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц, обыска и (или) выемки в жилище, выемка из ломбарда (пп. 4,5, 5.1 ч. 2 ст. 29 УПК РФ)	97,1
о производстве личного обыска (п. 6 ч. 2 ст. 29 УПК РФ)	97,7
о производстве выемки предметов и документов, содержащих информацию о вкладах и счетах в банках и иных кредитных организациях (п. 7 ч. 2 ст. 29 УПК РФ)	98,3
о наложении ареста на корреспонденцию, разрешении на ее осмотр и выемку в учреждениях связи (п. 8 ч. 2 ст. 29 УПК РФ)	97,8
о контроле и записи телефонных и иных переговоров (п. 11 ч. 2 ст. 29 УПК РФ)	97,8
о наложении ареста на имущество, включая денежные средства физических и юридических лиц, находящиеся на счетах и во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях (п. 9 ч. 2 ст. 29 УПК РФ)	89,1
об ограничении конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи	99,9
об ограничении конституционных прав граждан на неприкосновенность жилища	99,6

Всего из 1 015 239 таких ходатайств (без учета ходатайств об аресте имущества) в 2014 году было отказано только по 11 786. Для отдельных категорий этот показатель и вовсе ничтожен – например, для «ограничения конституционных прав граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи» - 432 отказа на 513 278 ходатайств. Таким образом, на досудебной стадии суд практически не осуществляет эффективного контроля, автоматически санкционируя все следственные действия и оперативно-розыскные мероприятия.

Отдельным моментом является вопрос о заключении под стражу. Как показал анализ выборки из 10 000 уголовных дел, факт предварительного заключения при прочих равных³³ сильно повышает вероятность назначения наказания в виде реального лишения свободы и сильно снижает вероятность прекращения дела (по тем делам, где закон это допускает)³⁴. Одновременно мера пресечения в виде заключения под стражу усиливает позиции следствия, дает дополнительные возможности для давления на подозреваемого (например, мотивирует его выбирать особый порядок судебного разбирательства, чтобы быстрее переместиться из следственного изолятора в колонию где, как правило, условия жизни существенно лучше). Пропорционально ослабевают и позиции защиты – контакты с подозреваемым становятся реже и требуют от адвоката существенно больших затрат времени (приезд в СИЗО, очередь и т.д.). При этом суды отклоняют (в 2014 году) лишь 8,3 ходатайств об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и лишь 1,2 % ходатайств о продлении такой меры.

Таким образом, существующая судебная система не обеспечивает эффективного судебного контроля над досудебной стадией уголовного преследования. Судьи удовлетворяют большинство ходатайств стороны обвинения и отвергают практически все ходатайства стороны защиты. Во многих делах суд загоняет себя в ловушку – к моменту рассмотрения дела по существу судьи уже принимали решения о проведении следственных действий, избрании меры пресечения. В этой ситуации вынести оправдательный приговор – это поставить под сомнение работу своих коллег.

2.6. Обжалование и отмены приговоров, ответственность судей

Еще одним стимулом для формирования обвинительного уклона является существующая практика обжалования судебных решений. Всего в апелляционном порядке в 2014 году обжаловано 141 765 решений судов, в том числе ровно 3 600 оправдательных решений (здесь и далее – оправдательных приговоров и постановлений о прекращении дела по реабилитирующим основаниям). При этом было отменено и изменено 24 784 обвинительных приговора (18,3%), 412 человек были оправданы, правда, из них 180 – по делам частного обвинения, по которым не проводилось предварительное следствие. Одновременно были изменены или отменены 1062 оправдательных решения (29,5%). Здесь важно обратить внимание на то, что шансы на отмену приговора у оправдательного и обвинительного решения вполне сопоставимые. Но вот шансы на обжалование радикально различаются. Были обжалованы почти все вынесенные оправдательные решения и треть из них отменены или изменены. Одновременно было обжаловано чуть более 15% обвинительных решений, и пятая часть из них была изменена или отменена. Таким

³³ В частности, выборка контролировалась по всем значимым социо-демографическим характеристикам, чтобы исключить, например, случаи, когда прошлая судимость повышает вероятность и избрания меры пресечения в виде заключения под стражу и вероятность осуждения к реальному лишению свободы. То есть при прочих равных именно сам факт пребывания под стражей увеличивает вероятность наказания связанного с лишением свободы.

³⁴ Титаев К.Д. Предварительное заключение в российской уголовной юстиции: социологический анализ вероятности предварительного заключения и его влияния на решение суда // Экономическая социология. 2014. Т. 15. № 3. С. 88-118.

образом, судья, который выносит обвинительный приговор, понимает, что он будет отменен или изменен с вероятностью около 3%, а оправдательный – около 30%.

Такая практика объясняется несколькими факторами.

- Как уже говорилось выше, для прокуратуры и следствия оправдательный приговор – это существенный отрицательный показатель, поэтому вероятность обжалования оправдательного решения близка к 100%.
- Традиционно суды апелляционной и кассационной инстанции более внимательны к оправдательным приговорам, в том числе и потому что существуют опасения, что судья был коррумпирован подозреваемым.
- Подготовка оправдательного приговора – это гораздо более сложная задача для судьи. Если в обвинительное решение переносится текст или по крайней мере откорректированная логика обвинительного заключения, то оправдательный приговор судья должен полностью подготовить сам, детально оценив все аргументы обвинения. В условиях перегрузки (см. ниже) для судей это становится очень сложной задачей. Средний судья, работающий по уголовным делам, выносит за семь лет около 500 обвинительных и лишь один оправдательный приговор. Соответственно, навык написания такого приговора также является редко тренируемым, что снижает качество текста и повышает вероятность ошибок, дающих основания для отмены.

Между тем количество отмен и изменений приговоров вышестоящими судами – это важнейший показатель при оценке деятельности судьи (см. ниже). Соответственно, вынося оправдательное решение, судья сильно повышает вероятность отмены своего решения и ставит под удар свою карьеру.

Существующая на практике конфигурация обжалования судебных решений создает судьям мощные стимулы для того, чтобы избегать вынесения оправдательных приговоров.

Итоги

Как видно из описанной выше ситуации, удивителен не обвинительный уклон в российской судебной системе, а то, что суды все же выносят какое-то количество оправдательных приговоров.

- Система досудебного уголовного преследования стремится любой ценой не доводить до суда дела, которые имеют шанс закончиться оправдательным приговором,
- защита практически лишена возможностей и мотивации для отстаивания интересов подозреваемого на следствии и в суде,
- судебный контроль над досудебной стадией практически отсутствует,
- система обжалования стимулирует судей не постановлять оправдательные приговоры.

Очень плотная связка между разными правоохранительными органами в советское время, в число которых входил и суд, обеспечила копирование практик работы на все более низкие и

низкие уровни. Практическое восприятие отмены любого решения как «брака» что в следствии, что в суде лишала правоохранительные органы встроенных систем исправления ошибок. Одновременно она создала модель, в которой каждый последующий, начиная со следователя или дознавателя, попросту берет на себя ответственность за работу предыдущего звена, подразумевая, что вся основная работа уже проделана. Однако именно суд в современной конструкции российского уголовного процесса является тем звеном, с которого можно начинать разрыв этой цепочки.

ГЛАВА 3. ДИАГНОСТИКА СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ: ПРОБЛЕМЫ И ИХ ИСТОЧНИКИ

Ключевые факты

Действительная практика назначения судей не обеспечивает их независимости от исполнительной власти и включает инстанции и процедуры, не предусмотренные законом.

Основной источник кадрового пополнения судейского корпуса – судебные «клерки», выходцы из аппарата судов, имеющие преимущественно заочное юридическое образование и ограниченный опыт работы за пределами судов.

Через «сильных» председателей судов и кураторство нижестоящих судей вышестоящими судебная система имеет формальные и неформальные механизмы контроля работы нижестоящих судов/судей, что минимизирует самостоятельность принятия решения.

Органы судейского сообщества достаточно сильны, чтобы обеспечивать независимость судей от общества, но слабы для поддержания/создания независимости от исполнительной власти.

Правосудие доступно для граждан: суды де-факто оказывают судебную защиту, граждане легко мобилизуют право на обращение в суд.

3.1. Отбор и назначение судей, проблема качества кадров

Качество судебной системы и степень ее независимости во многом определяются качеством кадров и готовностью самих судей к независимому принятию решений. Поэтому система отбора и назначения судей имеет большое значение. В современной России процедура назначения судей является непрозрачной и многоступенчатой, включающей как предусмотренные законом, так и неформальные процедуры и инстанции. Существующая процедура назначения судей дает возможность исполнительной власти, включая правоохранительные органы (ФСБ, прокуратуру и МВД) оказывать влияние как на политику отбора и назначения, так и на решения по конкретным персоналиям.

Из «Концепции судебной реформы РСФСР» 1991 г.:

«Не менее важно сформировать особое самосознание судей, отличное от чиновничьего настроя на составление приглаженных бумаг и угождение вышестоящим. Служение юстиции не должно подменяться для судей рутинной службой по судебному ведомству. Иными словами, речь идет не только о формировании достаточного судейского корпуса, но и о культивировании его корпоративной этики».

Начиная с 2006 г. опережающими темпами растет доля судей, набранных из сотрудников аппарата суда, а доля юристов из других сфер (включая прокуратуру) стала сокращаться. Сегодня основным источником пополнения судейского корпуса является аппарат судов (более трети новых кадров). Это приводит в профессию молодых женщин преимущественно с заочным юридическим образованием, имеющих весьма малый опыт за пределами суда. Характер работы в аппарате суда и отсутствие самостоятельного юридического опыта не создают предпосылок для развития профессиональной культуры независимого правосудия. В то время как в мировой практике профессии судебного клерка и судьи четко разделены³⁵ и не пересекаются, в России сложилась уникальная ситуация их практического совмещения в карьере все большего числа судей.

Практика назначения судей

В соответствии с ныне действующим регламентом назначения судей, председатель суда объявляет об открытии вакантной должности. После открытия вакансии в суде председатель проводит предварительное неформальное собеседование с потенциальными кандидатами из кадрового резерва.

Кроме согласования с председателем конкретного суда, предварительная процедура отбора кандидатуры включает и сбор необходимых справок, характеризующих кандидата. Это результаты экзамена на судейскую должность, справка о состоянии здоровья и заключение, которое предоставляют различные правоохранительные органы. Поскольку факты биографии, препятствующие назначению на должность судьи, никак не формализованы и их список потенциально открыт, правоохранительные органы и органы государственной безопасности, проводящие такие проверки, имеют возможность влиять на назначение, фильтруя такие факты или давая им оценку. Незначительные для обычного гражданина проступки, например неоплаченный административный штраф, могут стать непреодолимым препятствием для назначения на должность судьи. Другим препятствием может стать наличие родственников, работающих в юридической сфере, что может трактоваться как конфликт интересов. Собранный пакет документов передается квалификационной коллегии судей, которая рассматривает поданные документы и принимает решение относительно рекомендации кандидата на должность судьи.

Квалификационные коллегии были учреждены в 1993 г. и являются частью органов судейского сообщества. В каждом регионе их основу составляют тринадцать судей судов разных уровней. Кроме них в квалификационную коллегию входят семь представителей общественности и, с 2002 года, представитель президента РФ. Общественность представлена примерно на треть учеными-правоведами и преподавателями юридических дисциплин в вузах, чуть меньшую долю составляют практикующие юристы, кроме того, заметную роль в работе квалификационной кол-

³⁵ Закон ФРГ «О судьях» предусматривает, что судьей может быть лицо, успешно закончившее обучение в университете с первым государственным экзаменом, а затем предварительную службу со сдачей второго государственного экзамена (§ 5 Deutsches Richtergesetz). При этом обучение в университетах только очное, а предварительная служба длится два года и предусматривает работу минимум в четырех местах: суде по гражданским делам, прокуратуре или суде по уголовным делам, административном органе и адвокатуре (§ 5b).

легии уже в роли «представителей общественности» играют вышедшие на пенсию судьи и прокуроры³⁶. Практика назначения представителей общественности различается от региона к региону³⁷, но не является прозрачной³⁸ и всегда остается возможность создать такой состав, мнение которого будет соответствовать мнению судейского сообщества и государственных органов. Включение в состав квалификационных коллегий судей регионального представителя президента РФ увеличивает влияние исполнительной власти на судебную систему.

Заключение квалификационной коллегии и сопутствующие документы передаются председателю суда, в который назначается судья, и председатель вносит официальное представление на имя президента о назначении кандидата судьей.

Рассмотрение в квалификационной коллегии было и остается важной стадией отбора на судейскую должность, но при этом роль председателя остается главной. С 2001 года действует п. 9 ст. 5 «Отбор кандидатов на должность судьи» Закона РФ «О статусе судей...», согласно которому председатель суда фактически утверждает положительное решение квалификационной коллегии³⁹. Решение квалификационной коллегии направляется председателю соответствующего суда, но если председатель не согласен с решением квалификационной коллегии, то он может вернуть решение коллегии с мотивированным обоснованием своего несогласия. Этот порядок вызывает сопротивление юридической общественности⁴⁰.

Однако квалификационная коллегия может либо согласиться с доводами председателя и предложить другого кандидата, либо 2/3 голосов подтвердить ранее принятое решение, и тогда председатель обязан внести представление на предложенную кандидатуру в соответствующие органы вне зависимости от своего мнения. Впрочем, случаи таких конфликтов крайне редки, и обычно квалификационные коллегии и председатели судов действуют согласованно.

Далее документы рассматриваются кадровой комиссией Верховного Суда, откуда они направляются в Администрацию президента, где их рассматривает специальная комиссия (рисунок 14). Процедура и критерии проверки кандидата на двух последних стадиях являются непрозрачными

³⁶ Роль представителей общественности в повышении независимости и эффективности правосудия в Российской Федерации. Доклад Московской Хельсинской группы / [Таганкина Н. и др.]; отв. ред. Н. Таганкина. М.: МХГ. С. 19–20 [Электронный ресурс] URL: <http://www.mhg.ru/files/012/Obprav.pdf>. (дата обращения: 27.08.2014).

³⁷ Например, в Ярославской области из семи представителей общественности трое являются бывшими сотрудниками прокуратуры, тогда как в Калининградской области общественность представлена почти исключительно преподавателями вузов.

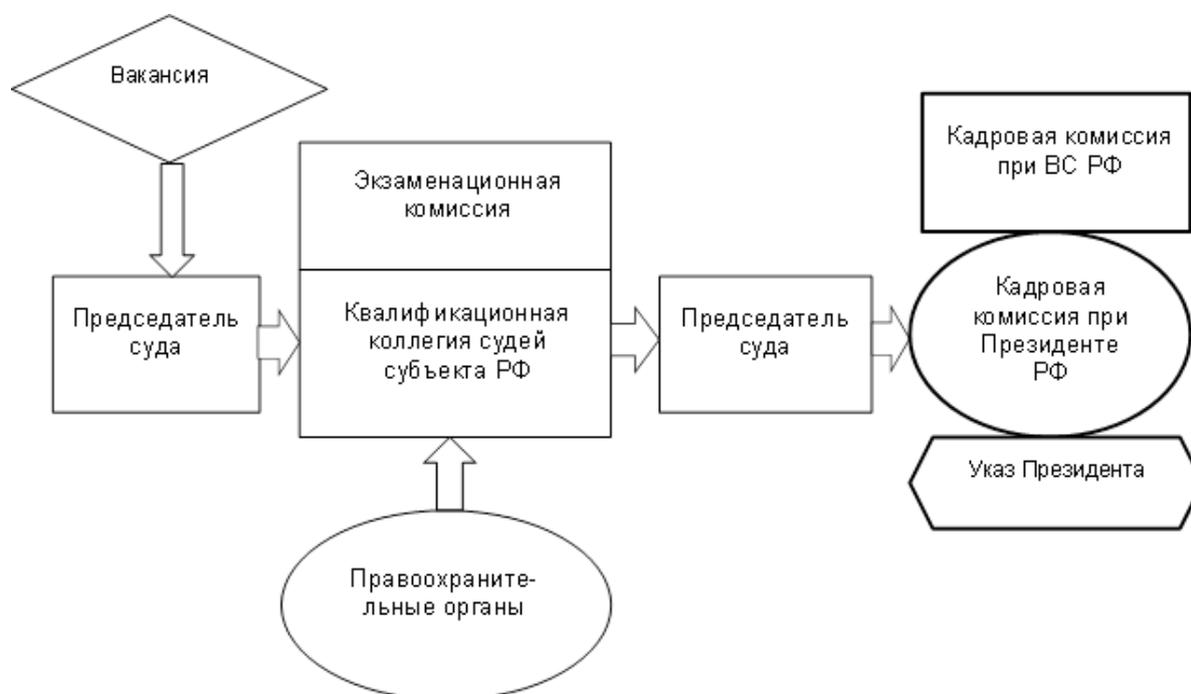
³⁸ Бурдина Е.В. О совершенствовании органов судейского сообщества в контексте укрепления единства судебной системы // Российский судья. 2014. № 2. С. 24–27; Назначение судей: процедура отбора на судейскую должность в Российской Федерации. Женева: Международная комиссия юристов, 2014. С. 18-19.

³⁹ Решение квалификационной коллегии судей о рекомендации кандидата на должность судьи направляется в течение 10 дней после его принятия председателю соответствующего суда, который в случае согласия с указанным решением в течение 20 дней после получения решения о рекомендации гражданина на должность судьи вносит в установленном порядке представление о назначении рекомендуемого лица на должность судьи (п. 9 ст. 5 Закона РФ «О статусе судей ...»).

⁴⁰ Напр.: «Спрашивается: а кто такой председатель суда, чтобы противостоять решению ККС [квалификационной коллегии судей]? Разве он начальник над судьями? Разве его «вкусам» они должны соответствовать? Наконец, разве он вообще набирает судей «себе в штат»? (Трансформация российской судебной власти. Указ. соч. С. 131.)

ми. Роль Комиссии при президенте не обозначена в каких-либо законах, но фактически она является последним фильтром при назначении судей. Комиссия собирается, как правило, ежемесячно и рассматривает на одном заседании около 200 кандидатов на занятие разных должностей в судебной системе. Решения по отдельным кандидатам не публикуются, но анализируя разницу между числом рассмотренных кандидатур, публикуемых Комиссией⁴¹, и указами президента о назначении судей, изданными непосредственно после заседания Комиссии, можно заключить, что она отклоняет от 10 до 20% предложенных кандидатур, причем причины отклонения не озвучиваются⁴². В состав Комиссии при президенте (всего 16 человек) входят представители силовых ведомств (ФСБ, МВД, Прокуратуры), Администрации президента, судебной системы, а также представитель Общественной палаты и председатель Совета по развитию гражданского общества и правам человека при Президенте РФ.

Рисунок 14. Процедура назначения судей



Источники набора судейских кадров

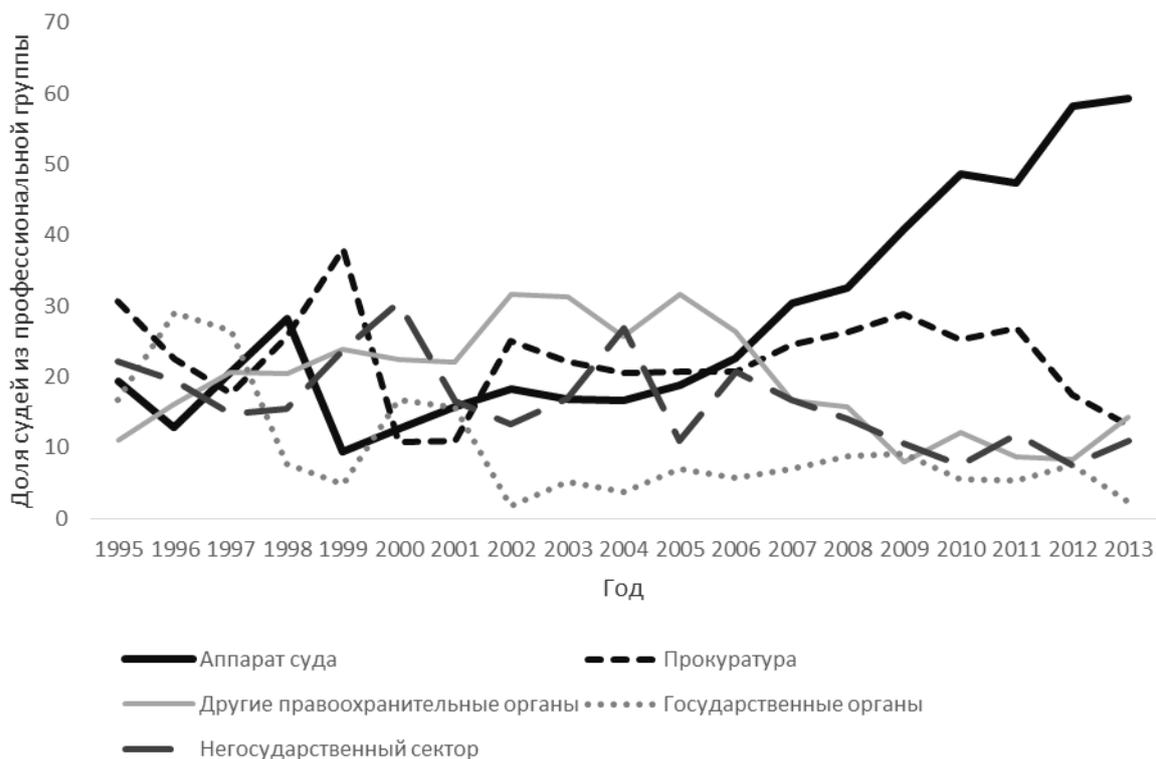
Формально возможности занять судейское кресло для различных профессиональных групп равны, но представленность людей с разным профессиональным опытом в судейском корпусе значительно различается и меняется со временем.

⁴¹ Новости Комиссии по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/2> (дата обращения: 17.08.2015).

⁴² Так, например, в апреле 2014 года Комиссия вынесла решения по 263 кандидатам, но в Указе Президента РФ от 15.04.2014 N 243 «О назначении судей федеральных судов и членов президиумов судов, о представителях Президента Российской Федерации в квалификационных коллегиях судей субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс] (Справочно-правовая система «Консультант Плюс») была указана 231 фамилия.

На протяжении 1990-х и до середины 2000-х гг. наиболее стабильным поставщиком кадров для судебной системы была прокуратура (рисунок 15). Пополнение судебного корпуса происходило также из бывших сотрудников аппарата судов, адвокатуры и корпоративного сектора, следственных органов МВД и юристов государственных организаций. Серьезный сдвиг произошел после 2006 г. и усилился к концу 2000-х гг. – стала стремительно расти доля судей, пришедших из аппарата судов. Доля остальных источников пополнения судей стала сокращаться, включая прокуратуру.

Рисунок 15. Изменение источников набора в судьи во времени



Источник: Социологические опросы судей Институтом проблем правоприменения в 2010 и 2013 г.

Такая динамика объясняется сочетанием нескольких факторов. С одной стороны, после реформы судов в 2000-2001 гг. быстро выросло число судейских вакансий. Параллельно росла нагрузка, и судьям требовались надежные сотрудники аппарата, от них зависело соблюдение сроков рассмотрения дел и оформления растущего числа документов. Если зарплаты судей выросли более чем вдвое, зарплаты сотрудников аппарата судов оставались на уровне 15 тыс. рублей в месяц. В таких условиях, чтобы удержать работников аппарата на очень трудоемкой и малооплачиваемой работе, их мотивировали возможностью через 5-7 лет занять судейское кресло. Кроме того, такой способ набора снижает издержки на обучение кадров и позволяет брать в судьи более предсказуемых, «проверенных» кандидатов. Следующий фрагмент из интервью с Ольгой Егоровой, председателем Мосгорсуда, говорит о том, что набор из аппарата превратился из вынужденной в основную и вполне осознанную стратегию воспроизводства судебной системы.

«Мы стараемся сами кадры воспитывать. Первый резерв – это помощники судей и секретари судебного заседания. Они знают работу системы изнутри, видят все ее трудности и к моменту назначения на должность судьи в целом готовы к профессии. Если секретарь начинает свою работу с хорошим судьей, то уже никогда из судебной системы не уйдет. Молодые сотрудники видят, как судьи работают, и не видят грязи. У меня, слава Богу, хорошие судьи, поэтому многие секретари и помощники остаются и тоже становятся судьями. Сначала мировыми, потом федеральными. А уже из районных судов беру судьями в городской суд. Когда они приходят работать в суд, мы видим, как они работают и растут. Помощниками становятся люди с высшим образованием. Секретарями судебного заседания я беру студентов с четвертого курса института. И, к сожалению, с такой зарплатой при наличии высшего образования мало кто идет работать в суды»⁴³.

В таблице 10 представлен предыдущий опыт работы судей, по данным опроса 2013 г. Предшествующий опыт судей говорит о том, что подавляющее большинство судейского корпуса формируется либо в правоохранительных органах, либо внутри самих судов на аппаратных должностях. Лишь один из 15 судей пришел из адвокатуры.

Таблица 10. Предыдущий опыт работы судей (в ячейках таблицы указаны % от давших ответы на вопрос; N=1664)

<i>Место работы</i>	<i>Опыт работы</i>
Аппарат суда	40,8
Прокуратура	26,8
Правоохранительные органы	9,1
Следствие	20,3
Органы минюста	4,7
Органы Судебного департамента	2,0
Юрист государственной организации	15,5
Адвокатура	14,0
Юрист коммерческой организации	14,3
Нотариат	1,7
Вуз	5,1

Примечание: сумма по столбцу больше 100%, поскольку учтены случаи, когда у судьи есть опыт работы в нескольких местах.

В сравнении с 1997 годом⁴⁴ количество новых судей, приходящих из аппарата, радикально выросло – с 11 до 30%. Рост набора судей из аппарата находит как поддержку⁴⁵, так и возражения в судейском сообществе. Тем не менее предложение о формировании резерва кадров исключительно из работников аппарата суда не находит поддержки⁴⁶.

⁴³ Российская газета. 25.11.2015. <http://www.rg.ru/2015/11/26/egorova.html>.

⁴⁴ Solomon P.H., Foglesong T. Courts and Transition in Russia. The Challenge of Judicial Reform. Boulder: Westview Press, 2000. P. 97.

⁴⁵ Атяшев М.С. К вопросу о кадровом комплектовании судебной системы // Российский судья. 2007. № 7.

⁴⁶ Комольцева А.А. К вопросу о профессиональной подготовке кадрового состава судейского корпуса // Администратор суда. 2009. № 1.

Поскольку на работу в аппарат суда идут преимущественно молодые женщины – а именно они оказываются готовыми выполнять рутинную техническую работу за небольшую плату – то 80% судей, набранных из аппарата, составляют женщины (среди выходцев из прокуратуры и следственных органов преобладают мужчины)⁴⁷. Бывшие сотрудники аппарата вступают в должность судей в немного более раннем возрасте (в 32,4 года по сравнению со средним возрастом вступления в должность - 34,2 года), их юридический стаж в среднем короче (9,5 лет по сравнению со средним 10,5), а доля заочного образования выше (59% судей из аппарата получили заочное образование, тогда как в среднем доля судей с заочным образованием составляет 46%).

Сложившаяся политика отбора влияет на формирование профессиональной культуры судейского корпуса. Работа в аппарате суда накладывает отпечаток специфической профессиональной социализации и усвоенного там стиля работы, который подразумевает административную субординацию, большую рутинную нагрузку, оценку работы по показателям и внимание к формальной стороне правосудия. Отсутствие самостоятельного опыта работы юристом и знания жизни компенсируется способностью работать с большой нагрузкой и знанием неформальных правил работы суда и внутренней субординации. Опрос судей показывает, что специфическими чертами профессиональной субкультуры судей, вышедших из аппарата, является ориентация на законность, формализм и эффективность в противовес справедливости и автономии. Эти судьи считают более важным знание буквы закона и выше ценят тщательность и дисциплину в работе; при этом у них ниже чувствительность к внешнему давлению⁴⁸.

3.2. Неопределенность оснований для дисциплинарной ответственности судей

Одной из важных проблем судебной системы является неопределенность критериев, по которым возможно наступление дисциплинарной ответственности судьи.

Например, в отчетах квалификационных коллегий встречаются следующие формулировки оснований наложения на судей мер дисциплинарной ответственности:

- 1) грубые нарушения процессуального законодательства;
- 2) небрежное отношение к исполнению служебных обязанностей;
- 3) нарушения законности;
- 4) низкое качество работы судьи;
- 5) многочисленные нарушения норм материального и процессуального права;
- 6) нарушения процессуального законодательства;
- 7) пренебрежение требованиями уголовно-процессуального законодательства;
- 8) неоднократные умышленные нарушения процессуального законодательства;

47 Сегодня женщины составляют 66% судейского корпуса. В советское время доля женщин-судей была ниже и составляла 44%.

48 Волков В., Дмитриева А. Источники рекрутирования, гендер и профессиональные субкультуры в российской судебной системе // Социология власти. 2015. Т. 27. № 2. С. 94-134.

- 9) грубейшие нарушения процессуальных норм;
- 10) преднамеренное нарушение уголовно-процессуального законодательства;
- 11) нарушение права на справедливое судебное разбирательство;
- 12) некомпетентность;
- 13) неудовлетворительное качество рассмотрения дел;
- 14) нестабильность судебных решений.

Из множества оснований «стабильность» судебных решений является основным параметром оценки профессионализма. Об этом прямо говорится в обобщениях работы арбитражных судов⁴⁹ и судов общей юрисдикции⁵⁰. Но при этом нигде не прописаны критерии оценки качества работы судьи - нет норм, определяющих, сколько отмен «допустимо», а сколько уже «перебор». На практике используется несколько методов. Наиболее распространена практика подсчета доли отмен и изменений от всех обжалованных судебных актов⁵¹. В отдельных судах для оценки работы судьи используется только показатель отмен судебных решений, а изменения не учитываются⁵². В некоторых случаях учитываются только отмены судебных актов, вынесенных по существу дела, без учета «промежуточных»⁵³ решений⁵⁴. Встречаются ситуации, когда решения не по существу дела образуют дополнительный показатель оценки работы судьи⁵⁵. В отдельных регионах учитывают количество отмен в соотношении с аналогичным показателем предыдущее-

⁴⁹ Напр., см.: Обобщение информации о деятельности Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа за первое полугодие 2007 года.

⁵⁰ Напр., см.: Обзор кассационной практики Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации за второе полугодие 2009 года.

⁵¹ Напр., см.: Справка по стабильности Кабанского районного суда Республики Бурятия за 1 полугодие 2013 года // Сайт Кабанского районного суда http://kabansky.bur.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=108; Практика рассмотрения Чусовским городским судом гражданских дел в апелляционной инстанции за 4 квартал 2012 года // Сайт Чусовского городского суда Пермского края http://chusovoi.perm.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=230/.

⁵² Напр., см.: Бюллетень кассационной и надзорной практики Московского областного суда по уголовным делам за 1993 год // Справочно-правовая система «Консультант Плюс». Абзац 13; Попов П. Создать апелляционную инстанцию для пересмотра решений районных судов // Российская юстиция. 20; Обзор статистических данных о работе Бобровского районного суда Воронежской области за 12 месяцев 2012 года // Сайт Бобровского районного суда Воронежской области http://bobrovsky.vrn.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=13502, № 9. Абзац 10; Итоги работы Осинского районного суда Иркутской области за 2009 год // Сайт Осинского районного суда Иркутской области http://osinsky.uso.sudrf.ru/modules.php?name=press_dep&op=1&did=38.

⁵³ Имеются в виду решения, которые принимаются судом для создания условий к рассмотрению дела по существу. Например: заключение под стражу, наложение ареста на имущество, передача дела по подсудности и т. д.

⁵⁴ Напр., см.: Итоги работы Краснослободского районного суда за 2012 год // Сайт Краснослободского районного суда Республики Мордовия http://krasnoslobodsky.mor.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=125.

⁵⁵ Напр., см.: Сведения о работе федеральных судей по гражданским делам Дзержинского районного суда и мировых судей Дзержинского района г. Перми за 9 месяцев 2012 года // Сайт Дзержинского района г. Перми http://dzerjin.perm.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=75; Выступление Председателя Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедева на Съезде судей // Российский судья. 2009. № 1.

го года, а где-то оценивают долю в сравнении с другими судами/судьями. Бывает, что при оценке качества работы конкретного судьи учитываются причины отмен. Отмены могут учитываться как по делам, так и по лицам (в одном деле могут участвовать несколько лиц) или судебным решениям. По публикациям квалификационных коллегий в отдельных судах иногда невозможно определить, какая именно методика подсчета использована. Указывается лишь общий показатель качества / стабильности⁵⁶. В некоторых регионах для оценки работы судьи наряду с количеством отмененных и измененных судебных актов используют количество дел, по которым производство было прекращено, или жалобы, которые были оставлены без рассмотрения⁵⁷.

Как видно, в России не существует единого правила оценки качества работы судьи, в каждом регионе вырабатываются свои собственные инструменты оценки работы судьи. Неопределенность методики оценки качества работы судьи создает пространство для манипулирования показателями. При оценке работы отдельного судьи могут быть подсчитаны либо все отмены, либо отмены плюс изменения судебных актов, либо можно сосредоточиться только на отменах судебных актов, рассматривающих дело по существу. Можно подобрать причины, по которым какие-то отмены не следует расценивать как негативно характеризующие судью (например, часть решений изменяется и отменяется в связи со смягчением уголовного закона после вынесения решения в первой инстанции или в связи с тем, что после решения суда первой инстанции стало возможным применение акта амнистии), а можно, наоборот, выбрать механический подход и засчитать каждую отмену и даже изменение судебного акта как свидетельство непрофессионализма судьи.

Поскольку стабильность приговоров является показателем, рассчитывающим долю дел в вале, то он еще сильно зависит от того, что будет помещено в числитель и знаменатель. Выше было рассмотрено, как по-разному может формироваться числитель этого показателя. Помимо этого, если у какого-то судьи количество рассмотренных дел невелико, то любая отмена существенно ухудшает его индивидуальные показатели.

3.3. Организационная зависимость судей

Из «Концепции реформы судебной системы РСФСР» 1991 г.:

«Судебный надзор не является единственной формой контроля в судопроизводстве, поскольку сохраняется еще непроцессуальное руководство нижестоящими судами. Судьи, рассматривающие дела, обращаются за советами к членам судов, курирующим органы правосудия, расположенные на определенной территории, докладывающим кассационные жалобы и протесты на их приговоры и решения. Ши-

⁵⁶ Напр., см.: Быкова В. Б. Анализ ошибок, допущенных мировыми судьями и судом апелляционной инстанции при рассмотрении гражданских дел, выявленных в порядке судебного надзора // Мировой судья. 2006. № 1.

⁵⁷ Маленков Н. «Засилить» проще, чем отменить // ЭЖ-Юрист. 2011. № 14 / Справочно-правовая система «Консультант Плюс»; Пашин С. Анатомия кассации // ЭЖ-Юрист. 2010. № 14 / Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

роко распространены случаи критики членами вышестоящих судов приговоров и решений по отдельным делам до их пересмотра в установленном процессуальном порядке».

Отправление правосудия происходит не в голове отдельных судей – это распределенный процесс, включающий взаимодействие многих участников в конкретном организационном контексте. Суды – это организации, которые накладывают множество ограничений на судей, в том числе на их независимость в принятии судебных решений.

Наиболее серьезными организационными ограничениями являются институт председателей и институт кураторства. Специфика российской судебной системы такова, что воздействие на судей извне происходит не напрямую, а через организационную структуру, именуемую «институтом председателей». Это иерархически выстроенная система административного подчинения и управления. Благодаря большим возможностям председателей суда для влияния на карьеру рядовых судей (от назначения до увольнения) последние склонны избегать каких-либо противоречий с председателями своих или вышестоящих судов или даже координировать с ними принятие решений по конкретным делам. Органы судейского сообщества также преимущественно состоят из председателей судов и поэтому не могут служить противовесом так называемой «административной вертикали».

Роль председателей

Формально на председателя суда и его заместителя возложены исключительно координационные, информационные и представительские функции. Введенный в середине 1990-х годов институт администраторов суда должен был освободить председателей от целого ряда хозяйственных функций, но на деле этот институт не заработал. Де факто председатель контролирует практически всю хозяйственную деятельность и особенно относительно крупные проекты (например, ремонт или строительство здания суда). В среднем председатель районного суда руководит коллективом из восьми судей и около 20 работников аппарата суда. Но размер суда может меняться в зависимости от типа и размера населенного пункта.

Можно выделить несколько направлений, где председатели играют наиболее важную роль.

Во-первых, председателям отводится ключевая роль в процессе назначения судей на должность. Формальные критерии назначения на должность достаточно просты – судьей может стать любой человек, имеющий высшее юридическое образование, достигший возраста 25 лет и имеющий стаж работы по любой юридической специальности не менее пяти лет. Но фактически в России сложилась кооптационная модель формирования судейского корпуса, где председатель получает возможность подобрать к себе в суд кандидата, который наилучшим образом соответствует его представлениям о судье. В соответствии с действующим ныне регламентом назначения судей председатель суда объявляет об открытии вакантной должности. После открытия вакансии в суде председатель проводит предварительное неформальное собеседование с потенциальными кандидатами. По большому счету председатель целенаправленно подбирает себе кадры, и, если сотрудник кажется перспективным, его могут позвать работать в суд.

Как правило, председатель конкретного суда, в который планирует идти кандидат, стремится получить представление о способности претендента на должность судьи справляться с большими объемами работы. Это знание легче получить, когда есть возможность наблюдать работу претендента. Помимо аппарата суда это могут быть должности, которые предполагают регулярное представительство в суде (государственный обвинитель, юрист органов государственной власти и т. п.). Помимо профессиональной квалификации, основными компетенциями, на которые обращает внимание председатель суда при подборе кандидатов на должность, являются работоспособность, хорошее понимание судебного процесса, умение готовить процессуальные документы.

Председатель суда участвует не только в подборе кандидатов в свой суд, но и дает рекомендации по назначению мировых судей. Председатели судов зачастую координируются между собой, подбирая новых судей в свой суд. Рекомендация коллеги-председателя суда другого района может стать решающим фактором в процессе назначения на должность.

Данные опроса, проведенного Институтом проблем правоприменения, показывают, однако, что участие председателей в процессе отбора судей вызывают сравнительно слабую негативную реакцию со стороны самих судей (таблица 11). При этом необходимо понимать, что опрос проводился среди действующих судей, т.е. тех, кто «председательский» отбор прошел.

Таблица 11. Распределение ответов на вопрос «Какие из этих органов следовало бы исключить из процесса назначения судей (отметьте все подходящие варианты)?» (% от давших ответы на вопрос, N = 1333)

<i>Наименование органа, предлагаемого к исключению из процесса назначения судей</i>	<i>Доля выразивших согласие, %</i>
Полномочный представитель Президента РФ	56,3
Структуры Судебного департамента	48,6
Кадровая комиссия при Президенте РФ	19,8
Кадровые службы Верховного Суда РФ	18,7
Председатели районных судов	17,7
Председатели судов субъекта Федерации	11,5

Во-вторых, в большинстве российских судов председатель существенным образом вовлечен в распределение нагрузки судей.

В настоящее время председателю районного суда помимо непосредственно районных судей фактически подчиняются мировые⁵⁸. Председатели районных судов наделены полномочиями перераспределять нагрузку среди мировых судей. С 2013 г. согласно Закону РФ «О статусе судей» в рамках одного района решением председателя районного суда допускается передача уголовных, гражданских и административных дел от одного мирового судьи другому. С одной стороны, такие полномочия позволяют оптимизировать нагрузку на мировых судей и облегчить их работу. Например, могут быть ситуации, когда тот или иной участок оказывается перегруженным постоянно (например, на территории участка оказывается высокоаварийный отрезок крупной трассы, на котором активно работают сотрудники ГИБДД). В этом случае судья будет буквально «завален» гражданскими спорами по ДТП и делами об административных правона-

⁵⁸ Закон «О судах общей юрисдикции», ч. 3 ст. 1.

рушениях. Бывают участки, перегруженные временно, например, когда основной поток дел у мирового судьи – это дела о неуплате налогов, а они поступают более или менее в один период, так как срок обращения в суд по налогам, не уплаченным физическими лицами, наступает один раз в год и примерно в одно и то же время по всем налогам. Однако одновременно передача председателю прав на управление нагрузкой мирового судьи снижает независимость мирового судьи, так как дает председателям явный механизм манипуляции нагрузкой «неудобных» или, наоборот, «удобных» судей.

Нагрузку районных судей также регулирует председатель. Система распределения дел в российских судах не является случайной, а попытки ввести систему электронного распределения дел на вероятностной основе пока не увенчались успехом. Отдельных позитивных результатов удалось добиться в более крупных судах, где судьи были распределены на уголовную и гражданскую коллегии, и внутри коллегий в некоторых случаях удалось внедрить автоматическую систему распределения дел. При назначении дела судье председатель учитывает опыт и специализацию конкретного судьи, и даже в некоторых случаях - гендер судьи. Председатель, как правило, не дает прямых указаний, как решать конкретное дело, но сам факт распределения дел по судьям подрывает основы их независимости. И здесь, как и в случае назначения на должность, большинство судей устраивает сложившееся положение дел и большая роль председателя в распределении дел. Согласно опросу судей, случайное распределение дел поддерживают 26% судей, тогда как почти 2/3 судей (62%) считают, что распределением дел должен заниматься председатель.

В-третьих, председатель играет важную роль в карьерном продвижении судьи. Руководство судов (председатели районного и субъектового уровня) оценивает судей по двум показателям – доля дел, рассмотренных в установленные сроки, и так называемый «показатель стабильности судебных решений». Он рассчитывается как доля дел, решения по которым были отменены, к общему количеству рассмотренных дел (или к числу обжалованных решений). На практике плохие показатели, особенно в части отмены решений, могут повлечь вызов на квалификационную коллегию и явиться препятствием для дальнейшей карьеры судьи. Риски отмены приговора и их последствия вполне осознаются рядовыми судьями и учитываются при принятии судебных решений. Это, в частности, касается оправдательных приговоров в уголовном процессе, каждый из которых неизбежно обжалуется стороной обвинения и проверяется с особой тщательностью в вышестоящем суде.

Кураторство

На всех уровнях судебной системы функционирует институт кураторства. Судьи районных судов назначаются кураторами для каждого участка мирового судьи, каждый районный суд курирует судья областного суда. Многоступенчатая система принятия решений по правовым вопросам и переход по стадиям обжалования судебных актов сохраняет возможность последующей коррекции принятого решения.

Специфика работы судей областных судов заключается в том, что наряду с руководителями судов (председателями и их заместителями), они выступают дополнительным контролирующим

звенем. Наряду с формальными процессуальными институтами обжалования, они оказываются вовлечены в неформальные практики по выработке правовых позиций. Разновидностью неформального распределения ответственности за принятие решения является специализация, когда судья или состав областного суда (3-5 судей) могут специализироваться только на конкретных категориях дел и правовых вопросах. Таким образом, формируются формальные и неформальные механизмы контроля работы нижестоящих судов и инструменты выработки правовой позиции.

Ограничения принципа несменяемости

Закон «О статусе судей» предусматривает принцип пожизненного найма судьи. Увольнение судьи допускается только при допущении им серьезных проступков в ходе исполнении своих обязанностей или поведении, которое делает его несоответствующим занимаемой должности.

Основаниями для наложения дисциплинарной ответственности являются несоблюдение требования Закона «О статусе судей» и несоблюдение принципов этического кодекса. Решение о привлечении к дисциплинарной ответственности принимает председатель суда, а решение о наложении дисциплинарного взыскания принимает квалификационная коллегия судей.

Формальные критерии, являющиеся основаниями для привлечения к дисциплинарной ответственности, дополняются неформальной практикой. Например, характеристика работы судьи может быть составлена на основании жалоб, которые подаются в отношении судей. Как правило, единичная жалоба получает формальный отказ из суда, но в каждой жалобе заявитель излагает какой-то конкретный факт (грубое поведение судьи, нарушение процессуальных норм, отмеченное заявителем) и в результате формируется своеобразное дело (досье на судью), к материалам которого можно при необходимости обратиться. Кроме того, нигде не прописаны критерии оценки качества работы судьи – нет норм, определяющих, сколько отмен «допустимо», а сколько уже «перебор». Но при этом множество экспертов и ученых отмечают, что критерии, которые использует квалификационная коллегия при оценке того или иного обстоятельства, должны быть общеизвестны и понятны⁵⁹.

Механизм дисциплинарной ответственности может использоваться как инструмент давления на конкретного судью со стороны руководства суда. Негативная оценка профессиональной деятельности судьи становится основанием для наказания или досрочного прекращения его полномочий. Например, в Обзоре деятельности ВККС за 2002–2005 годы представлено свидетельство о возможности подобного сценария:

«Судебная коллегия отметила, что данные, характеризующие судью Б., сведения о ее работе в целом с учетом качества рассмотрения дел не стали предметом исследования ни квалификационной коллегии судей, ни суда. То есть фактически не были проверены доводы заявителя о том,

⁵⁹ Колоколов Н. А. Дисциплинарная ответственность судей: первые результаты научного осмысления // Российский судья. 2005. № 5; Петухов Н. А., Мамыкин А. С. Дисциплинарная – не значит произвольная: Об основаниях и процедурных основах дисциплинарной ответственности судей // Квалификационные коллегии судей: вчера, сегодня, завтра: Сб. статей. М: Высшая квалификационная коллегия судей РФ, 2012. С. 224–225; Радутная Н. Покушение на неприкосновенность судьи // Российская юстиция. 2001. № 12. С. 12.

что привлечение ее к дисциплинарной ответственности является ничем иным, как гонением со стороны руководства»⁶⁰.

Отсутствие четких критериев наложения дисциплинарной ответственности, произвольность и избирательность запуска механизма дисциплинарной ответственности приводит к снижению инициативности судьи, к работе с постоянной оглядкой на руководство. В условиях высокой дискреции при привлечении к дисциплинарной ответственности судья стремится фильтровать поступающие дела и по возможности избегать самостоятельных суждений по сложным вопросам.

Важно и то, что оценка профессиональной деятельности судьи часто носит внутриведомственный, скрытый характер. Лишь немногие случаи привлечения к дисциплинарной ответственности становятся публичными и выносятся на квалификационную коллегию. Но судьями хорошо осознается сама возможность такого рассмотрения, что приводит к корректировке поведения в целях смягчить угрозу профессиональной карьере.

После 2008 года произошло уменьшение активности работы квалификационных коллегий и снизилось количество судей, полномочия которых прекращены досрочно. Если в 2005 году таких судей было 88, а в 2006 – 71, то в 2011 – 32, в 2012 – 12, в 2013 году – 20⁶¹. Но в последнее время зазвучали призывы о необходимости расширения практики привлечения к дисциплинарной ответственности в связи с плохим качеством работы судейского корпуса⁶².

Слабость органов судейского сообщества

В идеале объединение представителей одной профессии в ассоциацию, создание механизмов профессионального саморегулирования призвано давать обществу сигнал о том, что участники этого сообщества обладают профессиональными компетенциями должного уровня и соответствуют всем стандартам профессии и правилам поведения, утвержденным профессиональным сообществом. В России, однако, создание профессионального сообщества судей пошло по формальному пути и сильнее ассоциируется с государством, чем с работой рядовых судей.

К органам судейского сообщества относятся конференции и съезды судей, а также избираемые ими квалификационные коллегии и экзаменационные комиссии. Кроме того, к органам судейского сообщества отнесены совет судей и общие собрания судей. Изначально предполагалось наделить органы судейского сообщества широкими полномочиями, в том числе по участию в законотворческой деятельности, представлению интересов судей в госорганах и рассмотрению

⁶⁰ Обзор практики рассмотрения дел об оспаривании решений квалификационных коллегий судей в 2002–2005 годах (подготовлен Управлением анализа и обобщения судебной практики Верховного Суда Российской Федерации и Высшей квалификационной коллегией судей РФ) // Вестник Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. 2006. № 1 (7).

⁶¹ Мысловский Е.Н. Еще раз о судебной системе. [Электронный ресурс]. URL: <http://president-sovet.ru/members/blogs/post/985/> (дата обращения: 10.12.2014).

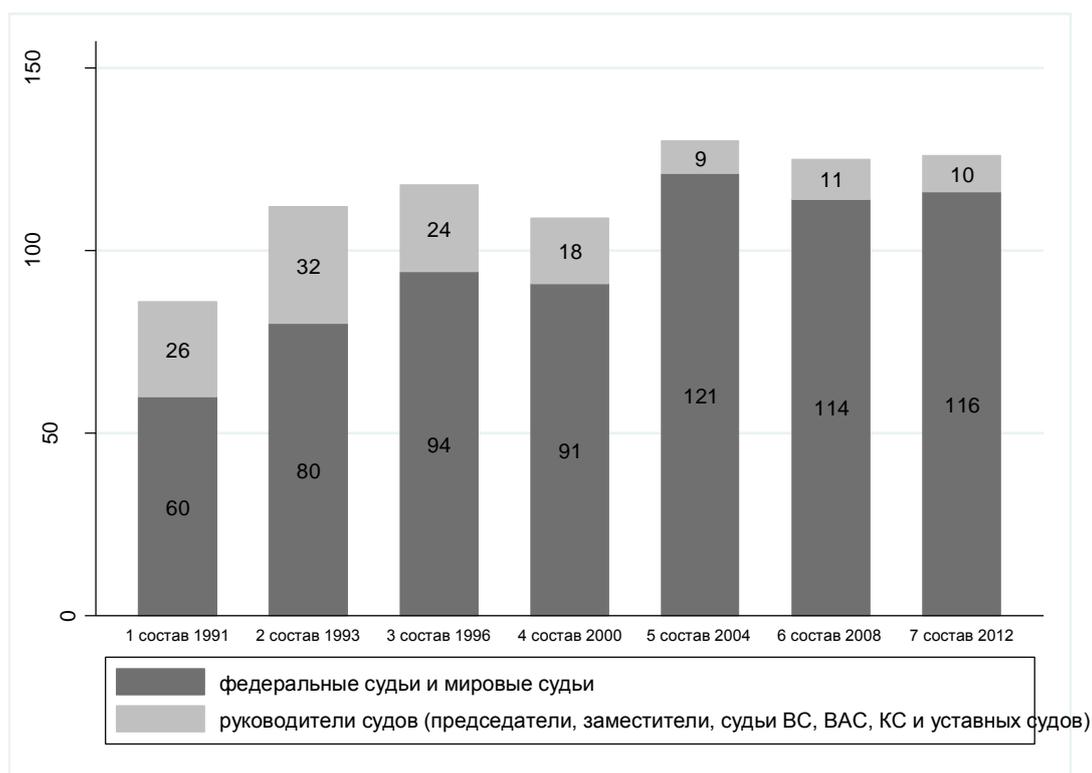
⁶² Выступление председателя Верховного Суда РФ Лебедева В.М. на 7-м съезде судей РФ [Электронный ресурс] Сайт Совета судей РФ. URL: <http://www.ssrf.ru/page/858/detail/> (дата обращения: 11.06.2014).

вопросов кадрового, организационного и ресурсного обеспечения судов и вопросов правового и социального положения судей. На деле активность органов судейского сообщества ограничивается внутрисудебными делами и об их участии в законопроектной деятельности или какой-либо активности в публичном пространстве речи не идет.

Наиболее значимым органом судейского сообщества является квалификационная коллегия. Она играет важную роль в формировании кадрового состава судебной системы. В компетенцию квалификационных коллегий входят вопросы, которые в наибольшей степени определяют образ судьи, конкретизируют требования к судье. Именно эти органы в силу своей компетенции (рассмотрение кандидатур, принятие решения о карьере судей, присвоение квалификационных классов, рассмотрение жалоб на судей и т.п.) в наибольшей мере вовлечены в выработку профессиональных требований к судьям.

Характерной чертой российского судебного сообщества является тесное переплетение системы администрирования судов и органов самоуправления.

Рисунок 16. Распределение руководителей судов и рядовых судей в составе Советов судей РФ



На национальном уровне ключевую роль из множества органов судейского сообщества играет Совет судей РФ, который собирается не менее двух раз в год и в период между съездами судей (наиболее масштабными мероприятиями судейского сообщества, проходящими раз в четыре года) является наиболее представительным органом судейского сообщества. И съезды, и Совет судей являются выборными органами и по идее должны являть собой альтернативу административной системе управления и институту председателей. Но хотя выборы делегатов и представителей совета судей проходят свободно, в конечном счете в составах Советов доминируют

руководители судов субъектов и судьи высших судов, которые в общем числе судей не составляют и 2% от судейского корпуса. Причем представительство рядовых судей неуклонно снижается.

Таким образом, органы судейского сообщества не стали инструментом преодоления проблемы «всевластия председателей», а в силу того, что компетенция органов судейского сообщества значительно пересекается со сферой ответственности института председателей, получается, что доминирование руководителей судов в Совете судей предопределено. И поэтому крайне редки ситуации, когда регион представлен в Совете судей кем-то иным, а не председателем или заместителем председателя суда субъекта федерации.

В заключение приведем таблицу 12, в которой отражена оценка судьями внешнего влияния на их работу. Наибольшую роль при оценке качества работы судьи с точки зрения самих судей играют: судья-куратор в вышестоящем суде и «коллеги-судьи» – 83%. На третьем месте – председатель суда (78%), а также органы судейского сообщества (читай – квалификационная коллегия, которая может принимать в отношении судьи дисциплинарные меры) – 74,3% за «важно» и «очень важно». На противоположном полюсе органы внесудебные – исполнительная власть (6,8% за «важно» и «очень важно»), адвокатура (12,6%), общественность (32,6%) и прокурор (31%).

Таблица 12. Важность мнения различных игроков при оценке работы судей (в ячейках таблицы указаны % по строке)

<i>Насколько важным при оценке Вашей работы по конкретному делу является мнение:</i>	<i>Не важно</i>	<i>Не очень важно</i>	<i>Важно</i>	<i>Очень важно</i>	<i>Всего ответивших</i>
Коллег-судей	4,6	12,5	56,6	26,4	1719
Прокурора	25,3	43,7	28,5	2,5	1658
Органов судейского сообщества	10,5	15,1	47,1	27,2	1652
Общественности	31,8	35,7	25,7	6,9	1666
Председателя суда	8,4	13,6	48,6	29,4	1658
Главы исполнительной власти	68,2	25,0	6,00	0,8	1668
Адвокатов	52,8	34,6	11,7	0,9	1663
Судьи-куратора в вышестоящем суде	5,1	8,5	49,9	36,5	1695

Независимость судьи можно трактовать по-разному: как свободу от внешнего давления (негативная свобода) или как свободу принимать решения для реализации определенных целей (позитивная свобода). В современной России победила точка зрения, согласно которой независимость рассматривается только как внешняя, т.е. как «самостоятельность действий вне влияния наружных факторов, которые не связаны с объектом как частью одной системы (судебной) никакими объективными связями, – это влияние близких и друзей, угрозы, предложения материальной выгоды (взятки), выступления СМИ и т.д.»⁶³. Но внутри судебной системы, где судья становится субъектом трудовых, материальных, стимулирующих, дисциплинарных отношений, а также отношений с руководителями судебной системы, включая председателя, независимость судьи ограничена.

⁶³ Халиков А.Н. Роль председателя суда в обеспечении независимости судей // Российский судья. 2007. Т. 5. С. 3–5.

3.4. Высокая нагрузка судей и ее последствия

В среднем, по данным опроса, проведенного Институтом проблем правоприменения⁶⁴, судья рассматривает в первой инстанции 23,4 дела в неделю, то есть, проще говоря, 4,5 дела в рабочий день. По каждому делу судье нужно не только провести заседание (пусть и в самом кратком виде), но нужно также ознакомиться с материалами, вызвать стороны, подготовить текст решения, оформить его, передать в канцелярию и т.д. Судья в России работает с постоянной перегрузкой. Более трех четвертей судей указывают в опросе, что они задерживаются после работы ежедневно или несколько раз в неделю. Из чего возникает такая перегрузка, какие есть смежные проблемы и каковы последствия этой перегрузки мы покажем в этом разделе.

Структура нагрузки судей

Нагрузка на судей разных уровней и разной специализации распределена неравномерно. В среднем мировой судья, работая по первой инстанции, рассматривает 42 дела в неделю; типовой судья районного суда – 18 дел в первой инстанции и одно в апелляции; на условного «среднего» судью суда субъекта федерации в течение недели приходится одно дело по первой инстанции, семь – в апелляции и два – в кассации. Также влияет на количество дел и материалов специализация на гражданских или уголовных делах.

Обращает на себя внимание разделение труда между судьями районных судов и судов субъекта федерации (у мировых судей не может быть никакой специализации). На уровне районных судов присутствует отраслевая специализация, но практически отсутствует специализация по инстанциям (нет отдельных судей, которые рассматривают дела в апелляционном порядке). При этом разделение на гражданскую и уголовную специализацию довольно жесткое, а вот практика по административным правонарушениям примыкает то к одной, то к другой специализации. В судах субъекта федерации наряду с закрепленной законом отраслевой специализацией, судьи также на практике жестко делятся на тех, кто рассматривает дела в первой инстанции, в апелляции и в кассации. Нагрузка на эти категории судей сильно различается.

Из приведенной таблицы видно, что наибольшая нагрузка (выражаемая в количестве дел в неделю, об их сложности речь пойдет ниже) – у мировых судей. На втором месте по загруженности – судьи по гражданским делам в районных судах, они рассматривают в среднем 4,5 дела за рабочий день. На третьем месте – судьи по уголовным делам и судьи без специализации в районных судах (разница между ними в силу малой численности последних статистически незначима). Нагрузка в судах субъектов федерации ощутимо ниже. Однако говорить о разнице между разными группами в областных судах мы можем лишь там, где речь идет о специализации – с вероятностью не менее 90% мы можем утверждать, что нагрузка судей по гражданским делам выше.

⁶⁴ Опрошено более 1800 судей в 10 регионах. Подробнее см.: Российские судьи: социологическое исследование профессии. Под ред. В. Волкова. М.: Норма, 2015.

Таблица 13. Нагрузка в неделю у разных категорий судей

Группа судов	Всего ответивших	Средняя нагрузка (дел)
Мировой суд	356	42,3
Районный суд, уголовные дела, 1 инстанция	406	13,3
Районный суд, гражданские дела, 1 инстанция	621	21,0
Районный суд, без специализации, 1 инстанция	90	15,5
Областной суд, уголовные дела, 1 инстанция	18	5,5
Областной суд, уголовные дела, апелляция	80	8,1
Областной суд, уголовные дела, кассация	27	12,6
Областной суд, гражданские дела, 1 инстанция	13	13,7
Областной суд, гражданские дела, апелляция	94	10,2
Областной суд, гражданские дела, кассация	14	11,8

Примечания: 1. Данные по административной специализации не приводятся в связи с ее малочисленностью для районных и областных судов. 2. Данные по судьям-универсалам на областном уровне не приводятся в связи с их малочисленностью. 3. Соотнести специализацию и уровень дел для областных судов не представляется возможным в связи с малым объемом выборки.

Понятно, что само по себе количество дел не является единственным фактором, определяющим нагрузку. Получить объективную оценку сложности дел не представляется возможным, потому что локальная специфика может оказывать очень сильное влияние на реальную сложность дел. Например, если один из двух в остальном идентичных районов будет находиться на федеральной трассе, это существенно увеличит долю в нагрузке суда дел, связанных с ДТП и правоотношениями в сфере перевозок – как гражданских, так и уголовных и по административным правонарушениям. Учитывая, что по таким делам, как правило, проходят люди с относительно высоким социальным статусом, которые привлекают профессиональных представителей (адвокатов), и готовы лично активно участвовать в разбирательстве, то и рассмотрение этой категории дел, как правило, оказывается более затратным для суда по времени.

Также немаловажно понимать, какая это нагрузка, из каких элементов она состоит. Два главных вида деятельности для судьи – это ведение заседаний и подготовка документов (решений, приговоров, иных процессуальных документов). Эти виды деятельности занимают более половины времени среднего судьи. Изучение материалов дел – это еще почти четверть рабочего времени, работа с нормативной базой и профессиональной литературой – чуть меньше. Административная нагрузка всякого рода съедает меньше 10% времени среднего судьи. Организация работы российских судов достаточно эффективна и заполнение документов, не имеющих отношения к содержательной работе и иная координационная деятельность, не имеющая отношения к собственно судейскому труду, не играет большой роли в нагрузке.

Можно выделить главные количественные характеристики рабочей повседневности судьи. Во-первых, российский судья сильно перегружен. При этом нагрузка его складывается преимущественно из собственно судейской деятельности – посторонних обязанностей у него немного. Но у судьи практически не остается свободного времени. При этом работа судьи – это скорее работа с документами, чем с людьми, особенно во второй и третьей инстанциях. Нагрузка судей судов субъектов федерации чуть ниже, но она еще более связана с документами и требует интенсивной работы с нормативной базой. При этом нагрузка больше на нижних уровнях судебной системы и в большей степени связана с потоком гражданских дел, чем уголовных и административных.

Роль гражданского судопроизводства в формировании нагрузки: поток псевдоисков и псевдоспоров

Несмотря на то что основное внимание в этом исследовании сконцентрировано на уголовном судопроизводстве, важно отразить и сопутствующие факторы, формирующие нагрузку судей. Высокая нагрузка на суды по гражданским делам определяет организацию работы суда в целом, в том числе влияя на работу в области уголовного судопроизводства: сокращая количество судей, которые могут заниматься уголовными делами, повышает требования к скорости рассмотрения дел в целом.

Не менее половины гражданских дел в России представляют собой псевдоиски и псевдоспоры. С одной стороны (и это мы называем псевдоспорами), обращение в суд очень часто вызвано не наличием спора, а тем, что разрешение определенных вопросов иначе как в судебном порядке не предусмотрено. Типичный пример – развод при наличии несовершеннолетних детей. Вне зависимости от того, есть ли разногласия между родителями, дело должно разрешаться в судебном порядке. Или можно привести такой пример:

Очень много трудовых дел поступило, поскольку теперь нет комиссии по трудовым спорам, профсоюзов нет, таких органов, куда можно пожаловаться. Пенсионных много. Но пенсионные – это опять же потому, что государство так установило. Очень много споров в суде, а другого способа (разрешать конфликты) оно (государство) не установило. Настолько боится своих чиновников, что не дает им права решать эти вопросы. Если у тебя в приказе написано «актер», а в списке должностей, которые дают право на досрочную пенсию, написано «артист», это должен суд установить, что он имеет право, будучи актером, на эту пенсию⁶⁵.

В этой ситуации у судей возникает отношение к этой работе как к той, которую делать надо, но для которой остается только время, которое по идее должно быть временем отдыха.

Кроме того, существует поток псевдоисков, генерируемых околосударственными и государственными органами. Из 12,6 миллионов решений, принятых судами РФ по гражданским делам в 2014 г., 5,8 млн исков были поданы государственными органами или псевдогосударственными структурами против граждан, это 46% всей нагрузки судов. Лидерами по искам являются ФНС, подавшая 2,8 млн исков (22% всей нагрузки судов по гражданским делам) средней стоимостью 11 968 руб., следом идут иски по взысканию коммунальных платежей (19% всех дел, средняя стоимость 20 047 руб.) и Пенсионный фонд (5%, 13 219 руб.). Для сравнения: исков о взыскании денег по договору займа или кредиту за тот же год было 2 млн, что составило 16% нагрузки судов, а средняя стоимость составила 286 506 руб.

Чаще всего такие обращения в суды возникают не потому, что в таком взыскании есть экономический смысл, а потому что отчетность тех или иных структур требует направлять в суд опреде-

⁶⁵ Судья районного суда в отставке (жен.). 2011 год.

ленное количество дел или же потому, что такая накопленная небольшая задолженность начинает играть большую роль в общем бюджете организации.

Судебная статистика дает возможность оценить затраты на судопроизводство, соотнеся расходы на судебную систему, число судей, число рабочих дней и часов и количество рассмотренных дел. По такой оценке затраты государства на один час работы судьи составляют 3240 руб., а стоимость рассмотрения одного дела – 7430 руб. К этому следует еще добавить некоторые затраты самих госорганов на подачу исков (почтовые расходы, стоимость юристов и т.п.), но их оценить трудно. Мы видим, что средние стоимости исков ФНС и ПФР лишь немного превышают затраты судов на одно дело. Это значит, что в потоке исков от государства есть весьма большая доля убыточных, т.е. суммы, которые государство может по ним взыскать, сильно ниже чем то, что оно тратит на процедуру взыскания.

Важной причиной возникновения вала псевдоисков (и, в частности, провала медиации в российских судах) является одна из немногих положительных черт российского правосудия – доступность правосудия. Персонал суда на практике помогает гражданам правильно составить обращение. Судьи в гражданском процессе активно участвуют в сборе доказательств (см. ниже). Государственные пошлины невелики – все это позволяет гражданам активно обращаться в суд даже с незначительными исками. При решении проблемы псевдоисков от государственных и окологосударственных структур важно не потерять это важное достижение российской судебной системы.

Таким образом, основной вклад в нагрузку судов вносят гражданские дела, многие из которых могут быть вовсе выведены из судебной системы.

Оптимизация процесса и использование шаблонных решений

Первым важным последствием постоянной перегрузки судебной системы является стремление судей к упрощенным формам судопроизводства. Пока она коснулась только производства у мировых судей. Так, по гражданским делам произошел отказ от изготовления мотивировочной части решения. По гражданским делам, которые составляют большую часть нагрузки мировых судей, судья оглашает только резолютивную часть решения – в которой, собственно, указывается, какое именно решение принято. Основная часть – та, в которой судья излагает, на какие доказательства и аргументы он опирается, собственно, и называется мотивировочной и изготавливается позже. Изготовление мотивировочной части обычно необходимо при подаче жалобы для дальнейшего разбирательства в вышестоящих инстанциях. Поэтому в юридическом обществе велась дискуссия о том, нужна ли такая часть по гражданским делам, когда стороны не собираются обжаловать решение⁶⁶. Эта дискуссия завершилась созданием в 2013 году⁶⁷ пра-

⁶⁶ См., напр.: Громошина Н.А. Упрощение процесса: все ли сделано правильно? [Электронный ресурс] // Lex Russ. Научные труды МГЮА. 2004. № 1. // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

⁶⁷ О статусе судей в Российской Федерации (с учетом поправок 20-ФЗ от 4 марта 2013 г.) [Электронный ресурс]. Закон РФ от 26 июня 1992 года №3132-1 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс».

вила о том, что мировые судьи изготавливают мотивировочную часть только по заявлению участников (ч. 4 ст. 199 ГПК РФ).

По уголовным делам доминирует рассмотрение в особом порядке – без проведения полноценного судебного разбирательства при признании вины обвиняемым. Единственный механизм, который сегодня позволяет снизить нагрузку по уголовным делам, – это упрощение процедуры судебного разбирательства. Этот ресурс в российских судах практически использован до конца. Из 892 495 дел, в которых теоретически было возможно применение особого порядка судебного разбирательства (гл. 40 УПК) он был использован в 598 796 случаях (57% дел). Попытки декриминализации отдельных статей Уголовного кодекса, как правило, затрагивают категории дел, которые в силу своей малочисленности и так не оказывают существенного влияния на нагрузку судей.

Наряду с формальной оптимизацией процесса возникают и организационные изменения.

Таблица 41. Распределение ответов на вопрос «Вы получаете нужные сведения (во время рассмотрения дела, в зале суда)» (в ячейках таблицы указаны % по столбцам)

	<i>Уголовная</i>	<i>Гражданская</i>	<i>Без специализации</i>	<i>Все судьи</i>
Когда сами задаете вопросы	45,6	54,2	55,3	51,6
Когда участники процесса задают вопросы	21	4,4	10	10
Изучая материалы дела	33,3	41,4	34,7	38,3
Всего ответивших	537	1045	150	1732

Судья играет активную роль в слушаниях по делу. Допрос свидетелей и других участников процесса, по сути, осуществляется не сторонами, а самим судьей. С одной стороны, это позволяет значительно ускорить процесс – судья задает вопросы и не позволяет свидетелю или стороне уходить в сторону и отвлекаться на детали. Одновременно такой подход снижает дискриминацию социально незащищенных групп населения, которые не могут привлечь квалифицированного представителя для ведения их дела в суде, – судья, по сути, выполняет работу за обоих представителей. Характерно, что, отвечая на соответствующий вопрос, судьи, особенно специализирующиеся на гражданских делах, безоговорочно выбирают именно такой источник информации как предпочтительный. Однако здесь есть и обратная сторона. Судья, действуя в ситуации постоянного цейтнота, вынужденно ищет в каждом случае наиболее типичную ситуацию, не имеет ни времени, ни желания вникать в детали, которые можно было бы установить, позволяя сторонам говорить то, что они считают важным. Из таблицы видно, что ориентация на вопросы, заданные участниками процесса, практически полностью отсутствует в гражданском судопроизводстве (которое по идее и должно являться наиболее состязательным), но и в уголовном играет не очень большую роль. Относительно большая роль вопросов сторон в уголовном процессе объясняется тем, что в уголовном процессе в обязательном порядке⁶⁸ стороны представлены квалифицированными юристами – прокурором, поддерживающим государственное обвинение,

⁶⁸ Исключение составляют дела частного обвинения, в которых примерно в половине случаев стороны представляют себя сами. Однако все эти дела рассматриваются в мировом суде, и их доля в общей судимости в России не превышает 8%.

и адвокатом, осуществляющим защиту обвиняемого. Соответственно «качество» задаваемых ими вопросов гораздо выше.

С этой стратегией напрямую связана вторая особенность работы – ее судьи часто называют словом «шаблонить». За этим словом скрываются две технологии судебной работы. Во-первых, судьи действительно широко используют шаблонные решения, подставляя в них новые имена и обстоятельства. В ситуации, когда огромное количество дел не содержит спора как такового или же когда по одному и тому же факту (например, невыплата зарплаты) из-за неразвитости системы коллективных исков или, для многих категорий дел, отсутствия формальных возможностей для подачи таких исков, судья рассматривает десятки, а то и сотни индивидуальных дел, такой подход имеет под собой рациональные основания. Во-вторых, как мы видим, изготовление решений по таким делам («отписывание») часто поручается помощнику, себе же судья оставляет те дела, в которых решение не является однозначным или, по крайней мере, отработанным. При этом практика такова, что судья за редким исключением читает или как минимум внимательно просматривает подготовленный помощником проект решения.

Главный эффект нагрузки – это изменение способа работы. Судья при таком объеме работы вынужден максимально формализовывать свое взаимодействие с внешним миром (даже в ходе судебного заседания) и полностью брать под контроль все происходящее – чтобы оптимизировать временные затраты, не создавать себе лишней работы за счет неадекватной или ненужной с его точки зрения активности сторон. Одновременно везде, где это возможно, используются максимально упрощенные процедуры рассмотрения дела. Такая ситуация препятствует содержательному рассмотрению дела и увеличивает риск судебных ошибок – для судьи важнее становится подогнать дело под готовый шаблон и рассмотреть его в максимально сжатые сроки, чем вникнуть в суть дела.

Социальная изоляция судьи

Есть еще одно важное, но не столь очевидное последствие высокой нагрузки. Судья, находящийся в постоянном цейтноте, вынужденно минимизирует любые контакты с внешним миром, кроме семьи и работы. Приведем здесь данные проведенного ранее опроса, где сравнивалось, чем судьи отличаются от средних россиян и от схожих социально-демографических групп, – с тем, чтобы проверить, насколько похожи на среднестатистического жителя страны люди, которым доверили столь важную работу⁶⁹.

⁶⁹ Опрос более 750 судей в 2011 году был проведен Институтом проблем правоприменения. Основные результаты опубликованы в книге: Волков В.В., Дмитриева А.В., Титаев К.Д., Поздняков М.Л. Российские судьи как профессиональная группа: социологическое исследование / под ред. В. Волкова. СПб.: Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2012. 60 с. Для сравнения использовались данные Всемирного исследования ценностей (World Values Survey) – репрезентативного опроса, проводимого более чем в 100 странах мира по единой методике, – которые находятся в открытом доступе (описание методики и проекта см.: World Values Survey Association et al. World values survey //Ann Arbor: University of Michigan, 2008). Мы взяли самый простой вопрос – о том, насколько важны для респондента шесть центральных (с точки зрения WVS) ценностей. Эти ценности: семья, работа, друзья, досуг, религия и политика. Опрос о ценностях, несмотря на свою некоторую прямолинейность, позволяет сравнивать ценностные ориентации в различных странах или (как в нашем случае) со-

Если сравнить российских судей с обычными гражданами, мы увидим, что лишь по одной из шести шкал их оценки совпадают со средними для страны. Это важность семьи. Ее и судьи, и простые россияне считают очень значимой (84,4% из национальной выборки и 88,4% судей выбрали вариант «очень важно»). Намного более значимой для среднего судьи, чем для среднего россиянина, оказывается работа (72,2% выбравших вариант «очень важно» среди судей и 48,7% среди всех россиян). Все остальные ценности оказываются куда менее важными для судей, чем для обычных россиян. Описывая значимость для себя друзей, свободного времени, религии и политики, судьи в среднем отметили значительно меньшую важность для себя этих ценностей, нежели средние россияне. Разрыв между количеством тех, кто обозначил эти ценности как «важные» или «очень важные», среди судей и среди других россиян составляет от 11 до 16 процентов для разных показателей.

Судьи в России сильно перегружены, посвящают работе большую часть своего времени, постоянно остаются на работе после окончания рабочего дня. В этой ситуации не стоило бы ожидать, чтобы при этом свою работу они считали чем-то неважным. И потому понятно, что на все остальное у них попросту не остается времени. В ситуации же, когда у человека хронически не хватает времени на что-либо, он постепенно начинает считать то, на что не хватает времени, менее важным.

Если же сравнить судей не со всем населением России, а с теми, кто имеет такой же уровень образования, то окажется, что для образованных людей в России работа более важна, чем для всех остальных, но все же не в такой степени, как для судей. Опять же нет никаких различий в вопросе важности семьи. Семья одинаково важна для образованных и необразованных, для судей и всех прочих. Также по важности религии в жизни нет различий между образованными и необразованными, а судьи в среднем считают, что в их жизни религия менее важна. А вот в том, что касается всех остальных ценностей, картина иная.

Образованные люди не только больше, чем средний россиянин, уделяют внимания работе. Они еще и гораздо больше интересуются другими сферами жизни. Они уделяют куда больше внимания политике. Большую, чем для среднего россиянина, роль в их жизни играют друзья, для них более важно свободное время. А для судей, напомним, все три эти ценности даже менее важны, чем для среднего россиянина. «Очень важны» друзья для 38,7% россиян с высшим образованием и 8,2% судей. Свободное время «очень важно» для 31,2% опрошенных, закончивших вуз, и для 14,1% судей. Политику как важную или очень важную сферу жизни выбрали 40,8% образованных жителей страны и лишь 22,2% судей. Такие разрывы – более 15% - в социологических исследованиях говорят, как правило, о разительном несходстве групп. Ценности – одна из наиболее стабильных и общих для каждой национальной культуры социологических характеристик и такие различия говорят об очень большой дистанции между россиянином с высшим образованием и судьей.

Это давно известный в социологии феномен – с ростом уровня образования человек начинает не только работать на более интересной и значимой для него работе и получать большую зар-

относить большие социальные группы.

плату, брать на себя большую ответственность. Он также становится более активным, у него шире круг социальных связей, растет вероятность того, что он начнет считать значимым что-нибудь, кроме судьбы ближайших родственников и добывания хлеба насущного. И если от среднего россиянина судьи отличаются не очень сильно, то между ними и образованным классом различие гораздо более сильное. Судьи описывают себя иначе, нежели обычный россиянин, но, что важно, они описывают себя сильно иначе, чем россиянин с высшим образованием. Перегрузка, административная иерархия, регламентация и внешний контроль деятельности делает жизненные ценности судьи (во всем, что не касается работы) куда более похожими на ценности человека без высшего образования, чем на ценности высококвалифицированного профессионала, коим судья на самом деле является.

Высокая нагрузка и механизмы контроля над судьями, в том числе над их социальными связями, способствуют тому, что судьи отдаляются от образованной и активной части россиян. Утрируя, можно сказать, что судья превращается в рабочего за судебным станком и оказывается отрезанным от внешнего мира.

ГЛАВА 4. ОТКРЫТОСТЬ И ДОСТУПНОСТЬ ПРАВОСУДИЯ: ОПОРА ДЛЯ ИЗМЕНЕНИЙ

Современные технологии дают возможность реализовывать принцип открытости правосудия. Доступ к судебным решениям, прозрачность процедур, связанных с отправлением правосудия, возможности аудио- и видеофиксации судебного процесса способствуют повышению предсказуемости судебных решений и обеспечивают соответствие с процессуальным законодательством. Открытость также является важным источником доверия граждан к судебной системе. Система арбитражных судов является источником лучших практик в части открытости и информатизации, это тот опыт, который необходимо распространять на другие ветви судебной системы.

4.1. Проблемы недостаточной открытости и низкой информатизации судов общей юрисдикции

В лексикон российского юридического сообщества словосочетание «электронное правосудие» вошло относительно недавно, приблизительно с 2008 года. С этого времени Высший Арбитражный суд РФ (ВАС) инициировал форсированную информатизацию арбитражных судов. Основным эффектом информатизации должна была стать прозрачность деятельности арбитражных судов для широкой публики и снижение влияния коррупционных факторов на принятие судебного решения. К тому моменту в системе судов общей юрисдикции уже был запущен свой проект информатизации – государственная автоматизированная система «Правосудие» (ГАС «Правосудие»). Однако данная система показывала низкую эффективность, имела технические изъяны и обладала малопривлекательным интерфейсом. Команда разработчиков из ВАС взяла в качестве бренда термин «электронное правосудие», что позволило противопоставить новый проект неудачному опыту информатизации судов общей юрисдикции.

Опыт арбитражной системы

В качестве главной задачи развития электронного правосудия в арбитражных судах было предусмотрено создание единой картотеки судебных дел, так как на тот момент все локальные базы арбитражных судов были разобщены, никакого обмена информацией не было. В итоге в 2010 году «Картотека арбитражных дел» (КАД) была разработана и запущена. Сервис позволяет осуществлять поиск арбитражного дела суда любой инстанции по наименованию стороны, по номеру дела, по ключевым словам. Спустя некоторое время был введен в действие ресурс для электронной подачи документов «Мой арбитр». Данный ресурс предполагает наличие личного аккаунта, при создании которого пользователю необходимо указать свою фамилию, имя, отчество, а также электронный адрес. После этого процессуальные действия можно осуществлять через этот личный кабинет, подгружая в отсканированном виде иски, заявления, отзывы, ходатайства, жалобы в вышестоящие инстанции и т.д. Дальнейшее развитие было связано с со-

зданием ряда сервисов, упростивших участие сторон в арбитражном процессе (отслеживание изменений в деле, расписания работы и т.п.). Одно из главных новшеств, которое информатизация принесла непосредственно в судебное заседание, связано с обязательным ведением аудиозаписи хода заседания. Это было технически довольно простое нововведение, которое требовало лишь финансирования на установку микрофонов во всех залах арбитражных судов. Качество аудиозаписи – не идеальное, но для различения реплик сторон и суда ее достаточно. Это позволило снизить судебскую нагрузку, поскольку до этого множество жалоб подавалось на содержания протоколов. Протокол судебного заседания ведется секретарем в режиме реального времени, полностью отразить все, что говорилось в зале суда, на нескольких листах невозможно. В итоге сторона, обжалующая решение в вышестоящую инстанцию, вынуждена была знакомиться с протоколом и вносить в него замечания, если там не были отражены ссылки на важные, с ее точки зрения, обстоятельства. Введение обязательной аудиозаписи привело к полному исчезновению практики замечаний на протокол, следовательно, и трудозатрат сотрудников суда на принятие и обработку таких замечаний, а судей – на рассмотрение и оценку этих замечаний. Вводилась также и видеотрансляция судебных заседаний, но на тот момент только для надзорной инстанции – Президиума ВАС. Трансляция осуществлялась на портале Youtube и была доступна широкому кругу заинтересованных лиц. Эти видеотрансляции пользовались популярностью в юридическом сообществе – с их помощью можно было познакомиться с тактикой коллег по ведению дела, увидеть в действии работу высшего суда.

Отставание судов общей юрисдикции

Движение к централизованной информатизации СОЮ было начато намного раньше, чем в арбитражной системе – электронная база ГАС «Правосудие» была создана еще в 2004 году. Однако за годы использования она показала довольно низкую эффективность. На данный момент ГАС «Правосудие» по многим параметрам отстает от модели электронного правосудия, действующей в арбитражных судах. Судебные акты публикуются на сайтах судов общей юрисдикции крайне нерегулярно, с задержками и большим изъятием информации о деле. Отсутствует централизованная картотека дел, судебные акты разных инстанций по одному и тому же делу разнесены по сайтам судов. В качестве альтернативы системе оповещения «Электронный страж» в судах общей юрисдикции активно внедряют уведомление сторон с помощью SMS. Переход к этой системе оповещения был введен Приказом Судебного департамента от 5 июля 2012 г. N 131, который предусматривает обязательное согласие участника процесса на получение такой информации. Для реализации этого положения суды начали активно требовать от сторон заполнения типовых форм о даче такого согласия. Как правило, это встречает сопротивление со сторон профессиональных представителей, в чьем производстве находится много судебных дел. Постоянное получение смс-сообщений в этом случае причиняет явные неудобства, в отличие от менее «навязчивой» системы «Электронный страж» арбитражных судов. Кроме того, в судах общей юрисдикции отсутствует система аудиозаписи хода судебного заседания. Это обуславливает распространенность практики приведения замечаний на протокол заседания, что соответственно повышает нагрузку на судебский корпус и аппарат судов.

Причины различий в уровне информатизации

Существующий разрыв двух судебных систем в степени развития электронного правосудия отчасти объясняется разными подходами к выбору подрядчика на реализацию проектов по информатизации. Конкурс на создание системы ГАС «Правосудие» проводился в 2004 году и его выиграл единственный участник – ГУП НИИ «Восход». Позднее функции поддержки созданной системы взяло на себя другое государственное предприятие – ФГБУ «Информационно-аналитический центр по поддержке государственной автоматизированной системы «Правосудие»». Однако оба этих государственных предприятия показали неэффективность своей работы, что подтвердил доклад Счетной палаты от 25 декабря 2014 года. Как отмечается в Докладе, многие задачи по поддержке и развитию ГАС «Правосудие» так и не были реализованы за годы работы⁷⁰. В арбитражной системе процесс информатизации выстраивался иным образом. Как правило, привлекались внешние коммерческие IT-компании: локальными базами судов занималась компания «Кодекс», банком решений арбитражных судов – «Гарант-Интернет», единую картотеку и «Мой арбитр» в настоящее время обсуживает компания «Право.Ру». Сотрудничество при этом происходит на взаимовыгодных началах. Например, «Право.Ру» не только поддерживает общедоступную картотеку арбитражных судов, но и создало свою справочно-правовую систему уже на условиях абонентской платы⁷¹. В итоге коммерческие организации оказались на порядок более эффективными в развитии электронных форм правосудия, нежели специально созданные государственные предприятия.

Однако отставание в уровнях информатизации имеет и ряд объективных причин, обусловленных различиями между двумя судебными системами. В судах общей юрисдикции рассматриваются дела граждан, персональная информация которых подлежит защите. В той или иной степени проблема раскрытия нежелательной информации об организациях и индивидуальных предпринимателях ставилась в упрек разработчикам «электронного правосудия» под эгидой ВАС. Однако в этом вопросе была занята позиция полного открытия информации, если она отражена в судебном акте, без каких-либо изъятий. Со стороны идеологов информатизации из ВАС предлагалось следующее обоснование, делающее акцент на специфике участников арбитражного процесса: предпринимательская деятельность носит публичный характер и сама по себе сопряжена с рисками появления нежелательной информации в судебных актах. В общей юрисдикции утвердился иной подход, там перед публикацией редактируется вся персональная информация. К таковой часто относят не только имена участников, местонахождение объектов недвижимости, номера и марки автомобилей, но и, например, размеры взысканных сумм. С одной стороны, эту работу по изъятию данных на сегодняшний момент невозможно автоматизировать, она неизбежно ложится на плечи сотрудников суда, что не позволяет оперативно вы-

⁷⁰ «Цели, установленные распоряжением, Учреждением в полной мере не достигнуты. Более двух лет с момента создания Учреждения вместо выполнения работ по обеспечению эксплуатации <...> ГАС «Правосудие» собственными средствами привлекаются подрядные организации, а по ряду судебных органов эти функции ложатся на сотрудников аппаратов судов, не ориентированных на решение вопросов в области информационных технологий» (стр. 49 Доклада).

⁷¹ <http://docs.pravo.ru/>.

кладывать решения в картотеку. С другой стороны, такой усеченный объем информации затрудняет полноценную работу юриста с судебными актами. Скажем, если ему понадобится выяснить региональную практику по суммам взысканий по тем или иным категориям дел, он не сможет получить достоверный срез информации.

4.2. Вовлеченность экспертного сообщества в процесс выработки судебных реформ

В рамках исследования мы обсуждали реформы последних дел (см. главы 5 и 6) с экспертами-юристами. Большинство экспертов, согласившихся с нами побеседовать, в той или иной степени имели опыт участия в реформировании судов: либо сами были авторами законодательных инициатив, либо входили в рабочие группы по обсуждению законопроектов (см. приложение к отчету)⁷².

В интервью так или иначе поднималась тема участия экспертного сообщества в процессе осуществления реформ судов. В первую очередь выражался скептицизм по поводу самого существования «экспертного сообщества» по этим вопросам.

Первая проблема – она уже озвучивалась и неоднократно, и причем это не только юристами, а специалистами из разных областей: к сожалению, в России нет такого понятия, как эксперт. Экспертное сообщество, оно практически не сформировано. Для того чтобы найти эксперта в какой-то области, мы начинаем спрашивать друзей, знакомых, кого угодно, но у нас нет какого-то института экспертного сообщества.

Однако даже имеющийся, пусть небольшой и нестабильный, круг экспертов имеет скромные возможности по продвижению своих инициатив, законодатели неохотно прислушиваются к их мнению, не обладая компетенцией, позволяющей общаться с экспертами на одном языке.

Когда приходят эксперты, собирают специалистов, мы друг друга знаем. Я понимаю роль каждого, что он может сказать по этому поводу. Выступает один депутат: забежал, выступил и убежал, второй депутат: забежал, выступил и убежал. И вот так несколько человек – междусобойчики. При этом они прибегают и говорят: вот я вообще-то в комитете там по промышленности и спорту, но я вам расскажу про истину в уголовном процессе. Меня в цирк позвали или на экспертную площадку пригласили? Этим господам мои знания, мой опыт вообще не нужен. Поэтому я сейчас стараюсь меньше участвовать в подобных мероприятиях.

В некоторой степени проблему продвижения идей помогают решить институциональные механизмы, позволяющие донести позиции экспертов до заинтересованных лиц. Например, таким

⁷² Высказывания экспертов анонимизированы.

механизмом стал проект под эгидой Совета Европы по исследованию только что созданных апелляционных судов, в котором принимали участие российские эксперты. Ряд предложений по итогам этого проекта был воспринят при реформировании отдельных сторон работы судов.

Мы работали, двухгодичный проект был, работали и делали общие какие-то заключения. Мне кажется, что некоторые выводы нашли свое отражение в уже действующем законодательстве, например, одной из рекомендаций было, чтобы Верховный Суд Российской Федерации не занимался рассмотрением дел по первой инстанции, чтобы он обобщал судебную практику. Так и есть, Верховный Суд на сегодняшний день по родовой подсудности не рассматривает гражданские дела.

Другим показательным опытом может служить инициатива введения следственных судей. Александр Смирнов, автор концепции реформы, давно вынашивал эту идею, публиковал научные статьи по этой теме, но всерьез его предложение начало обсуждаться⁷³ лишь после того, как оно было озвучено на Совете по правам человека при президенте, а президент, в свою очередь, дал поручение Верховному Суду «проработать вопрос». Кроме Верховного Суда на инициативу были вынуждены отреагировать и прочие государственные органы: Генеральная прокуратура, Следственный комитет и др.

Этот пример наглядно показывает важность политического решения для продвижения реформы, без этого любым предложениям экспертов трудно достичь стадии реализации и оформления в виде законопроекта.

Экспертное сообщество, с ним никогда невозможно договориться, это совершенно понятно, но экспертное сообщество порождает мысли. На самом деле, все упирается в политическую волю. Если есть политическая воля, политическое решение по реформе судебной системы, то дальше механизм очень простой. Можно составить комиссию из представителей судейского сообщества, научного сообщества, практиков, и эта комиссия вырабатывает свои предложения. Можно это доверить депутатам Госдумы с широким обсуждением первого дrafта в том же самом научном сообществе. Это вопрос технологии.

Таким образом, если понимать под экспертным сообществом в первую очередь научное сообщество, то сейчас нет устойчивого механизма обсуждения проблем судебной системы и механизмов их решений, при котором обеспечивалась бы широкая вовлеченность и научного сообщества, и практиков (представителей разных сторон, сталкивающихся с судебной системой), и законодателей или органов, наделенных законодательной инициативой.

⁷³ Первое обсуждение Концепции возрождения следственных судей состоялось 10 марта 2015 года на площадке Комитета гражданских инициатив // <http://openpolice.ru/pages/reform/diskussiya-o-reforme-ugolovno-processa/vozrozhdenie-instituta-sledstvennyh-sudej-v-rossijskom-ugolovnom/>.

4.3. Доступность правосудия для граждан – достижения и проблемы

Доступность правосудия предполагает возможность обращения в суд и участие в судебном процессе с минимальными барьерами, которые могут быть обусловлены лишь значимыми публичными интересами.

Государственная пошлина

К барьерам такого рода относится в первую очередь государственная пошлина за обращение в суд, которая, с одной стороны, призвана обеспечивать финансирование деятельности судов, а с другой – выступать препятствием для подачи необоснованных исков. Если говорить о размерах государственной пошлины за обращение в российские суды, то эксперты сходятся в оценках, что она крайне низкая в сравнении с западными юрисдикциями. Кроме того, налоговое законодательство предусматривает большее количество случаев освобождения от уплаты госпошлины по различным категориям дел. Например, по таким массовым категориям дел, как трудовые споры, нарушения прав потребителей или взыскание алиментов, истцы полностью освобождены от уплаты государственной пошлины.

Даже в тех случаях, когда категория дела не предусматривает льгот по уплате госпошлины, суды имеют право по ходатайству истца освободить его от уплаты госпошлины, уменьшить ее размер либо предоставить отсрочку (рассрочку) по ее уплате. Для этого истцу необходимо представить документы, подтверждающие его тяжелое материальное положение на момент обращения в суд. Это могут быть, например, справки о статусе безработного, справки о доходах или выписки с расчетных счетов об отсутствии средств. В целом, что касается размеров госпошлины, российское правосудие характеризуется высоким уровнем доступности. В первую очередь это верно в отношении апелляционных и кассационных жалоб, для которых установлена на данный момент госпошлина для граждан в размере всего лишь 150 рублей (50% госпошлины в размере 300 рублей, подлежащей уплате при подаче искового заявления неимущественного характера). В связи с этим некоторые эксперты высказываются в пользу поднятия размера госпошлины, хотя и с широкой судебской дискрецией по освобождению от уплаты госпошлины, уменьшению ее размера, отсрочке ее уплаты. Подобные шаги, с их точки зрения, позволят снизить судебскую нагрузку, отсеять необоснованные иски. Однако статистические данные показывают, что в судах общей юрисдикции существует скорее «проистцовый» уклон, большинство исков судами признаются обоснованными и удовлетворяются, т.е. проблема безосновательных исков (того, что в быденном языке называется «сутяжничеством») не стоит сколько-нибудь остро. Так, за 2014 год суды в первой инстанции удовлетворили 91% исков физлиц к юрлицам (в т.ч. 84% исков физлиц к госорганам), 98,3% исков юрлиц к физлицам (в т.ч. 97,8 исков госорганов к физлицам) и 93,7% исков физлиц к физлицам. Другое дело, что высокая госпошлина могла бы стать стимулом для перевода спора во внесудебное русло, но для этого должен существовать развитый институт медиации, чего в России пока нет (подробнее о медиации в п. 5.3 главы 5). Иной причиной высокого уровня обращений граждан в суды является то, что без судебного решения невозможно инициировать действия других государственных органов (приставов для начала взыскания долга, социальных органов для выплаты компенсации по льготному обеспечению

медицинскими препаратами, получение квартиры сиротой) и невысокая пошлина обеспечивает доступность обращения в суд. В этом случае суд выступает единственным работающим механизмом для реализации прав граждан (и компенсирует неработоспособность госорганов). Таким образом, повышению госпошлины должно предшествовать эмпирическое изучение потока исков, выяснение причин массовых обращений. Если гипотеза о компенсаторной роли судов относительно других госорганов верна – то изменение работы госорганов само по себе снизит количество исков в суды от граждан, а повышение госпошлины без изменения работы госорганов усилит социальную напряженность.

Квалифицированная юридическая помощь

К проблемам доступности, которые не носят процессуальный характер, следует отнести трудности полноценного участия в судебном процессе без юридических познаний. Несмотря на то что на сайтах судов и на стендах непосредственно внутри судов размещаются шаблоны по типовым делам, этого чаще всего оказывается недостаточно для составления процессуальных документов под конкретную ситуацию. Судьи не могут давать юридическую консультацию гражданам (на дверях многих залов висят соответствующие объявления), но во многих случаях им приходится делать пояснения для граждан по ходу процесса, особенно мировым судьям, поскольку иначе нормальная коммуникация в заседании будет невозможна. Кроме того, существенный объем фактической юридической помощи, как показывают наблюдения в суде, оказывают помощники судей и работники канцелярий, указывающие, какие документы, где и как нужно получить для представления в суд. Однако сформулировать правовую позицию за участников суд, понимает, не может, это нарушает основополагающие принципы состязательности процесса и беспристрастности суда. В этой связи большое значение приобретает квалифицированная юридическая помощь, но далеко не все категории граждан обладают финансовыми возможностями обратиться к услугам профессионального представителя.

Бесплатная помощь адвоката предусмотрена лишь в уголовном процессе, где подозреваемым и обвиняемым, у которых нет адвоката по соглашению, следователь или суд предоставляет защитника по назначению (ст. 50-51 УПК). Однако работа таких адвокатов по назначению в последнее время подвергается сильной критике, поскольку она отвечает в большей степени интересам следствия, нежели самих подзащитных⁷⁴. Дело в том, что излишне активный адвокат по назначению рискует не быть приглашенным в следующий раз следователем (хотя распределение дел должно происходить через адвокатские палаты, следователи часто имеют возможность приглашать определенных адвокатов). Кроме того, документы на оплату отработанного времени (т.н. «судодни») подписывает опять же следователь, что также заставляет многих адвокатов выбирать кооперативную линию поведения⁷⁵. Конечно, далеко не все адвокаты по назначению

⁷⁴ В декабре 2015 года около 40 адвокатов из разных регионов обратились с заявлением в Федеральную палату адвокатов с просьбой принять меры, ограничивающие участие адвокатов по назначению в сотрудничестве со следствием в нарушениях прав подозреваемых и обвиняемых. Туманов Г. Адвокаты проявили защитную реакцию // "Коммерсантъ". № 233 от 17.12.2015. С. 5. <http://www.kommersant.ru/doc/2878969>.

⁷⁵ Такие отношения характерны не только для российского контекста, в американской правовой традиции они получили наименование «рабочие группы». См. Моисеева Е. Н. Рабочие группы в судах Санкт-Петербурга // Журнал

лояльны по отношению к стороне обвинения, но сама организация бесплатной помощи способствует если не тесному сотрудничеству со следователями, то по крайней мере более пассивной защите интересов доверителя, нежели по соглашению. В результате подозреваемый или обвиняемый формально обеспечивается помощью защитника, но на практике такая помощь мало способствует улучшению его положения – содержание под стражей в качестве меры пресечения не оспаривается, доказательства не собираются, даются рекомендации о признании вины и выборе особого порядка (без судебного следствия).

В 2011 году в России был принят специальный закон, призванный выстроить систему бесплатной юридической помощи по гражданским делам⁷⁶. Основными субъектами оказания такой помощи являются государственные юридические бюро и адвокаты, участие последних организуют региональные адвокатские палаты. В качестве форм такой бесплатной помощи возможно представление интересов в судах. Однако, в отличие от уголовного процесса, оказание бесплатной помощи по гражданским делам предусмотрено только для незащищенных слоев населения: например, граждане с доходом менее прожиточного минимума, инвалиды, ветераны войны, дети-сироты. Причем она оказывается только по определенному кругу дел: сделки с недвижимостью, коммунальные услуги, возмещение вреда, нарушение трудовых прав, семейные отношения (усыновление и опека, права детей), получение пенсий и социальных выплат. Однако нельзя сказать, что задуманная в законе система начала эффективно работать. В качестве основного препятствия можно назвать передачу финансирования программ оказания бесплатной юридической помощи на откуп субъектам федерации. В итоге лишь в относительно небольшом количестве регионов был налажен механизм выплат за участие в оказании бесплатной помощи по гражданским делам. Отсутствие четкого механизма компенсации ожидаемо снижает заинтересованность адвокатов в участии в подобных программах.

Дистанционное участие в судебном процессе

Другая проблема доступа к правосудию имеет географический характер – по общему правилу территориальная подсудность дела определяется местом жительства гражданина-ответчика или местом нахождения организации-ответчика. Подчас это могут быть весьма отдаленные регионы для других участников процесса. В этой связи важное практическое значение приобретает возможность участия в судебном заседании посредством видеоконференцсвязи. В арбитражных судах еще в 2010 году появилась такая возможность в случае, если участник спора и арбитражный суд, где рассматривается дело, находятся в отдаленных друг от друга местах. Для этого участнику процесса необходимо заявить ходатайство в арбитражный суд, где рассматривается дело, а сам сеанс видеосвязи обеспечивается уже судом по месту нахождения участника (он проверяет явку, устанавливает личности, проверяет полномочия представителя)⁷⁷. Хотя на процессуальном уровне возможность видеоконференции была введена в судах общей юрисдикции

социологии и социальной антропологии. 2014. №. 4. С. 75.

⁷⁶ Федеральный закон от 21.11.2011 N 324-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

⁷⁷ Ст. 155.1 АПК РФ.

по уголовным делам еще в 2009 году⁷⁸, по гражданским делам в 2013 году⁷⁹, по административным делам в 2015 году⁸⁰, технические условия для этого на данный момент в полной мере не обеспечены. Зачастую во многих судах общей юрисдикции вместо полноценной видеоконференцсвязи из-за отсутствия технического оборудования используется интернет-сервис Skype⁸¹.

Таким образом, на уровне процессуальных гарантий можно говорить о доступности российского правосудия, но в плане реального ее обеспечения (квалифицированная юридическая помощь, решение проблемы территориальной удаленности суда) еще многое предстоит сделать.

⁷⁸ Ст. 376 УПК РФ было предусмотрено участие осужденного в кассационном производстве по видеоконференцсвязи. Позднее, в 2011 году, появились нормы о возможности допроса свидетелей по видеоконференцсвязи (ст. 278.1 УПК), а с 2014 года в исключительных случаях в целях обеспечения безопасности участников уголовного судопроизводства стало допустимым участие подсудимого в заседании посредством видеоконференцсвязи (ч. 6.1 ст. 241 УПК).

⁷⁹ Ст. 155.1 ГПК РФ.

⁸⁰ Ст. 142 КАС РФ.

⁸¹ Лейба А. Видеоконференцсвязь: недостатки и неполадки // ЭЖ-Юрист. 2013. N 27. С. 7.

ГЛАВА 5. КЛЮЧЕВЫЕ СУДЕБНЫЕ РЕФОРМЫ ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ И ИХ ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА

В данной главе представлен обзор экспертных оценок, связанных с реформами и предложениями по реформированию российской судебной системы за период с 2008 по 2015 год. Временной интервал выбран не случайным образом - именно с началом президентского срока Дмитрия Медведева связан новый виток судебных реформ. С 2008 года тема реформ в области судебного процесса и судостроительства занимает важное место в повестке дня государственных и общественных деятелей, средств массовой информации⁸². В этой главе мы опишем экспертные оценки⁸³ удавшихся проектов реформ, т.е. завершившихся принятием соответствующих законодательных актов (но не обязательно достигших поставленных целей), а в следующей (главе 6) - предложения, остановившиеся или находящиеся на стадии публичных обсуждений. Рассмотрение успешных и безуспешных попыток реформирования судов позволяет в дальнейшем вычленивать факторы, способствующие продвижению либо тормозящие те или иные инициативы по преобразованию российских судов.

С 2008 по 2015 год можно выделить восемь ключевых предложений по реформированию судебной сферы (часть из которых была осуществлена):

1. Объединение двух высших судебных инстанций (реализовано в 2014);
2. Введение апелляционной инстанции в гражданском и уголовном процессе (внедрено);
3. Внедрение упрощенного судопроизводства (реализовано частично);
4. Развитие медиационных процедур (внедрено на законодательном уровне);
5. Появление административной юстиции.

Предложения в стадии обсуждения:

6. Введение института следственного судьи;
7. Реформирование суда присяжных и возвращение института народных заседателей;

⁸² На предварительном этапе исследования перед нами стояла задача из всего массива предложений выделить круг наиболее значимых инициатив по реформированию судебной системы. Для этого нами был проведен мониторинг публичного дискурса с обращением к специализированным интернет-площадкам (портал правовой информации «Право.ру», юридическая социальная сеть «Закон.ру»), базам юридической прессы «Консультант+», официальным СМИ, содержащим обсуждение законодательных инициатив и предложений по реформированию судов («Российская газета», «Парламентская газета»), материалам конференций и круглых столов по теме судебных реформ, в том числе проведенным Комитетом гражданских инициатив и Советом по правам человека при Президенте РФ. Анализ этих источников, находящихся в открытом доступе, позволил нам сузить предмет исследования, составив список из восьми ключевых реформ. Критерием значимости здесь выступала частота упоминания реформы в источниках, реакция государственных органов на эти предложения, острота дискуссии вокруг реформы.

⁸³ Список экспертов приведен в приложении к отчету. Цитаты из интервью с ними приведены в главах 5 и 6 без указания авторства.

8. Трансформация полномочий председателей судов.

В этой и следующей главе изложение построено следующим образом: предлагается изложение юридической сути реформы, после чего дается описание дискуссии, в контексте которой данная реформа вызревала, обсуждалась и корректировалась. Далее на основе девяти интервью с ведущими российскими экспертами⁸⁴ в этой сфере (см. Приложение), взятых сотрудниками ИПП ЕУСПб, разбираются доводы в пользу данных предложений, равно как и критические аргументы, выявляющие их слабые стороны или барьеры на пути их реализации.

5.1. Объединение высших судов

В июне 2013 году впервые на высшем уровне прозвучала идея объединения двух высших судебных инстанций – Верховного Суда РФ и Высшего арбитражного суда РФ, ее представил президент на Петербургском экономическом форуме. Уже 7 октября 2013 г. был внесен соответствующий законопроект в Государственную Думу. Реформа в итоге завершилась упразднением ВАС⁸⁵. В Верховном Суде была учреждена Коллегия по экономическим спорам, которая стала второй кассационной инстанцией для арбитражных дел, надзорные функции взял на себя Президиум ВС РФ⁸⁶. В качестве обоснования данной реформы официальными лицами чаще всего называлась потребность в обеспечении единства судебной практики, поскольку два высших суда по-разному трактовали схожие гражданско-правовые отношения. Однако в юридическом сообществе данная мотивация была воспринята со скепсисом. На деле точек расхождения по принципиальным вопросам было не так много, при этом часть из них с успехом разрешалась на совместных пленумах (напр., по вещным правам в Постановлении Пленума ВАС РФ и ВС РФ № 10/22 от 29.04.2010). В качестве других поводов для реформы фигурировали высокий уровень коррупции арбитражной системы и активная правотворческая деятельность ВАС, подчас подменявшего собой законодателя, что негативно оценивалось рядом экспертов.

⁸⁴ Анализ медиа-источников позволил нам составить предварительный список («лонг-лист») экспертов, стабильно выступающих по проблемам реформирования судов на различных площадках. В этот список вошли 15 человек, который в дальнейшем был скорректирован, так как часть экспертов из лонг-листа имели относительно схожую компетенцию и были представителями качественно близких институций. Нам же важно было зафиксировать максимально широкий диапазон мнений: ученых, преподавателей, правозащитников, адвокатов, сотрудников аппарата высших судов, представителей государственных органов и т.д. В итоговый «шорт-лист» после отбора попали девять экспертов. С ними были проведены полуструктурированные экспертные интервью, в ходе которых обсуждались реформы из предложенного нами списка, после чего эксперт имел возможность дополнить его своими предложениями. В завершающей части интервью с экспертами обсуждался их личный опыт участия в разработке судебных реформ, факторы, обуславливающие успех или неудачу инициатив в этой сфере, готовность в целом экспертного сообщества к участию в реформировании судебной системы.

⁸⁵ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 05.02.2014 N 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации».

⁸⁶ Кассация и надзор являются стадиями пересмотра вступившего в законную силу решения, но в порядке надзора незаконное решение отменяется в том случае, если нарушены права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами РФ; права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы; единообразие в толковании и применении судами норм прав.

Первый, кто делал нас юридическим нигилистом, – это был Высший арбитражный суд. Потому что если так можно им, то всем остальным можно вообще все что угодно. Как правильно сказал один очень уважаемый судья в кулуарах, «складывается впечатление, что в России один правоприменительный орган: Высший арбитражный суд, а остальные пишут под копирку».

Наибольшие опасения в юридической среде вызывала судьба системы электронного правосудия, которую создавал и активно продвигал ВАС. Юристы в сфере бизнеса быстро привыкли к удобству информационных продуктов ВАС, которые существенно облегчали их работу. В связи с риском утраты этих удобств даже был инициирован сбор подписей за продолжение функционирования электронных ресурсов ВАС. Если недовольной юридической общественностью двигали преимущественно прагматические интересы, то эксперты в области права находили и иные поводы для критики. С их стороны звучало осуждение не столько самого объединения судов, сколько последовавшего за ним переназначения судей. Кадровая ревизия повлекла за собой отстранение от работы большого числа профессионалов⁸⁷. Также осталась не у дел значительная доля сотрудников аппарата ВАС, которые занимались разработкой правовых позиций. При этом основная проблема была связана даже не столько с конкретными кадровыми потерями, сколько с утратой интеллектуальной площадки, куда стремились попасть квалифицированные юристы, пусть даже проигрывая в зарплате (она была на порядок ниже той, что предлагали юридические фирмы).

Потеря, которая состоялась, вот именно кадровая, это одна сторона, она наверно меньшее из зол. Вернее, нельзя так говорить, что меньшее из зол, но мне кажется, что талантливых ученых там или талантливых юристов у нас много. Но система так исковеркана, что даже механизм устранен, который потенциально мог бы вокруг себя собрать таких юристов, которые бы давали некие идеи и приносили некий импульс всему.

Аргументы экономического характера против объединения судебных систем неоднократно высказывались⁸⁸. В частности, в качестве позитивных моментов работы арбитражной системы под управлением ВАС отмечалось отсутствие «прогосударственного» уклона (предприниматели в целом имеют высокие шансы на выигрыш в спорах с государством), быстрое разрешение мало-значительных споров. Эти соображения перекликаются с экономической логикой критики реформы со стороны преподавателя МГИМО, адвоката Александра Муранова⁸⁹. В своих публич-

⁸⁷ См. по этому поводу мнение Т. Морщаковой в «Создание единого суда – совершенно ложный тезис». 15 мая 2013. <http://pravo.ru/review/view/84826/>.

⁸⁸ Титаев К. Судебная контрреформа: к чему приведет ликвидация арбитражных судов. 08.10.2013. <http://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/245937-sudebnaya-kontrreforma-k-chemu-privedet-likvidatsiya-arbitrazhnykh-su>; Титаев К. Слияние высших судов: почему проиграет российская экономика. 25.06.2013. <http://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/241248-sliyanie-vysshih-sudov-pochemu-proigraet-rossiiskaya-ekonomika>.

⁸⁹ Почему судам тоже нужна конкуренция. 08.11.2013. <http://www.forbes.ru/mneniya-column/vertikal/246997->

ных оценках он отмечал риск снижения правовой определенности по экономическим спорам, что приведет к снижению инвестиционной привлекательности российского рынка. Кроме публичной критики, Муранов принял участие и в попытке оспаривания реформы в рамках конституционного судопроизводства - именно он поддерживал в Конституционном суде жалобу группы депутатов на законопроект об объединении высших судов.

В поддержку реформы публично выступил представитель Правительства РФ в высших судах Михаил Барщевский, который еще до инициативы по объединению судов высказывался за унификацию судебной практики арбитражных судов и судов общей юрисдикции. При этом его вариант реформы существенно отличался. Он предлагал не упразднение ВАС, а создание «высшего судебного присутствия» с представителями от каждой высшей инстанции⁹⁰.

Однако этот «мягкий» вариант не был воспринят разработчиками реформы, хотя эту идею поддержали и представители самого судейского сообщества, например, судья Суда по интеллектуальным правам Дмитрий Булгаков⁹¹. В качестве другого заметного защитника реформы из числа представителей экспертного сообщества необходимо выделить профессора МГУ Леонида Головкин. В своих публичных замечаниях в СМИ он критиковал саму идею выделения судов по экономическим делам в отдельную ветвь, приводя в пример западные юрисдикции, где подобная практика отсутствует. В его перспективе арбитражные суды предстают рудиментом советской системы Госарбитражей, поэтому можно только приветствовать движение к их постепенному слиянию с системой судов общей юрисдикции. Образовавшийся дуализм («отсталая» общая юрисдикция – для простых граждан, а современный и удобный арбитраж – для бизнеса) носит деструктивный характер, не соответствует принципу социальной справедливости⁹². Объединение высших судов, с его точки зрения, можно считать первым шагом на пути к выравниванию этого дисбаланса.

Однако другие эксперты, напротив, подчеркивали общемировую тенденцию все большей специализации судов, обусловленную нарастающей сложностью правоотношений и связанных с ними споров. По мнению этих представителей научного сообщества, российская реформа высших судов напрасно пошла вразрез с этим трендом.

Политически это, в общем-то, неплохо звучит, когда у одного государства есть один Верховный Суд. Но при этом мы должны понимать прекрасно, что жизнь усложняется, и она в своем развитии идет в этом направлении: она не становится примитивнее, она не становится проще. А уж сфера правового регулирования

[pochemu-sudam-tozhe-nuzhna-konkurenciya](#). Дискуссия в Фонде Гайдара 27.11.2013 с участием А. Муранова, А. Семенова, А. Верещагина и В. Новикова (видеозапись <http://club.gaidarfund.ru/articles/1847>).

⁹⁰ Единый Верховный. 20 марта 2013. <http://pravo.ru/review/view/83669/>.

⁹¹ Барщевский против Мизулиной: «высшее судебное присутствие с представителями от каждого высшего суда» или «коллегия арбитражных судов в рамках Верховного Суда»? Аргументы «за» и «против» 07.04.2013. http://zakon.ru/blog/2013/4/7/barshhevskij_protiv_mizulinoj_vysshee_sudebnoe_prisutstvie_s_predstaviteljami_ot_kazhdogo_vysshego_suda.

⁹² Объективные предпосылки объединения высших судов. 18 декабря 2013. <http://itar-tass.com/opinions/1924>.

усложнилась за последнее, на моей памяти – это вот только одно поколение – настолько усложнилась, что сейчас я уже понимаю, что я специалист только в уголовном процессе, а все остальное – это вообще другой мир. Каким образом в Президиуме Верховного Суда рассматриваются в порядке надзора и уголовные, и административные, и гражданские, и арбитражные – все - дела? Весь мир идет по пути специализации судов: если не судебных органов, судебных систем, то хотя бы судебных составов внутри судов. Мы проигнорировали эту тенденцию.

Практикующие юристы также позитивно оценивали наличие специализированного высшего суда, устанавливающего в условиях хаотичного и не всегда продуманного законодательства стабильные правила игры для бизнеса. По мнению одного из наших респондентов, одни и те же материальные нормы и должны применяться по-разному в зависимости от типа субъектов правоотношения, т.е. имевшиеся расхождения в позициях высших судов по одним и тем же нормам были вполне допустимой практикой.

У нас нет Торгового кодекса и Гражданского кодекса, у нас есть единый кодекс. Но зато есть две ветви, которые одни и те же нормы, применительно к разным субъектам, к одним и тем же правоотношениям применяют по-разному, учитывая специфику субъектного состава. И это как раз та уникальность, которая, я считаю, от которой точно не стоит уклоняться, а наоборот, надо холить и лелеять.

В экспертных интервью респонденты подчеркивали разницу в практиках работы двух высших инстанций, несмотря на то что формально обе они выполняли надзорные функции. Если Верховный Суд занимался планомерным исправлением судебных ошибок, то в работе Высшего арбитражного суда в последний период существования все большее значение приобретало правотворческое начало. Судьями отбирались и передавались на рассмотрение в Президиум преимущественно те дела, решения по которым могли иметь важное правовое значение, были способны изменить сложившуюся судебную практику, а не просто те случаи, в которых надо было исправить отдельную ошибку.

Мы все прекрасно знаем, что, когда мы писали надзорные жалобы, наши надзорные жалобы отклоняли тройки судей, отклоняли они вовсе не потому, что дело было рассмотрено правильно, а потому что они считали, что это недостойно передачи в Президиум. Значит, ошибка оставалась неисправленной, и это было, я повторяю, нормально, если бы судей было 13, если их 90, надо исправлять.

Эксперт негативно оценивает все нарастающее отдаление ВАС от своих функций по исправлению ошибок нижестоящих инстанций, хотя численность судебной корпус ВАС позволяла и обязывала этим заниматься. В Верховном Суде игнорирование судебных ошибок, с точки зрения того же эксперта, было просто невозможно в силу специфики рассматриваемых судебных дел.

Верховный Суд вам говорит, значит, подождите, по уголовным делам я обязан обеспечить исправление судебных ошибок до последнего вздоха, факт, обязан, раз. Два – я имею наше замечательное, дивное, социальное законодательство, которое переписывается каждые пять минут при нашем уровне, состоянии населения и так далее. Мне нужны люди, которые будут пенсионные дела рассматривать, какие-нибудь выплаты, компенсации на отпуск из районов крайнего севера, 63 % территории отнесено к районам крайнего севера. И так далее, и так далее. Значит, он говорит, извините, я должен исправлять обычные ошибки, и он занимается этим. Я хочу сказать, что он это делает эффективно.

В такой перспективе объединение двух высших инстанций предстает в первую очередь столкновением двух моделей высшего суда: активного правотворца (по образцу американского Supreme Court) или корректора судебных ошибок (по образцу французского Cour de Cassation). В итоге с упразднением ВАС верх взяла скорее вторая модель, поскольку Коллегия по экономическим спорам, будучи кассационной инстанцией, не имеет процессуальных возможностей выносить «прецедентные» решения, а Президиум ВС РФ редко принимает дела по экономическим спорам к рассмотрению⁹³. В сфере же уголовного и гражданского права ВС не отличался правотворческой активностью и в предшествующие объединению периоды, как отметил эксперт в пассаже выше. Таким образом, итогом реформы по объединению высших судов можно считать унификацию роли судов высшей инстанции как поддерживающего сложившуюся практику разрешения споров и иногда корректирующего ее, а не как активного игрока по установлению правил (в первую очередь) экономической деятельности.

5.2 Введение апелляционной инстанции в судах общей юрисдикции

С 1 января 2012 года процедура обжалования решений подверглась в судах общей юрисдикции значительным изменениям. В гражданском судопроизводстве появилась апелляционная инстанция, чьей задачей стало повторное рассмотрение дела по существу. Спустя год апелляция появилась и в уголовном судопроизводстве. В отличие от кассационной инстанции, которая следит за соблюдением процессуальных норм при рассмотрении дела и правильным применением материального права, апелляция может по-новому оценивать имеющиеся в деле доказательства. Если было вынесено ошибочное решение, апелляция не может отправить дело на новое рассмотрение в первую инстанцию, а должна самостоятельно вынести решение. Эта реформа, как полагают эксперты, призвана была решить проблему «круговорота» судебных дел, когда споры годами кочевали из одной инстанции в другую⁹⁴. Подобная волокита в российском су-

⁹³ Позитивно эффект от этой реформы расценивает группа под руководством А.В. Кашанина (Барышников П.С., Ворожечев А.С., Загоруйко Л.П., Захарова М.В., Кашанин А.В., Козырева А.Б., Красноженов Г.Г., Малов Д.В., Морев Д.В., Посулихина Н.С., Третьяков С.В., Чураков В.Д.) в докладе «Российское экономическое правосудие сегодня и завтра» (Москва, 2016. 719 с.) Доклад доступен на сайте Центра развития современного права (црсп.рф).

⁹⁴ Решение могло отменяться на второй инстанции, отправляться на новое рассмотрение в суд первой инстанции, после чего дойти до третьей и снова быть отправленным во вторую или первую инстанцию. Все это сильно затягивало судебный процесс.

дебном процессе получала негативные оценки в решениях Европейского суда по правам человека, трактуясь как нарушение правовой определенности и права на судебное разбирательство в разумный срок.

Однако есть и ряд исключений из общего правила о том, что апелляционный суд должен вынести свое собственное решение. Например, это случай отмены оправдательного приговора или постановления о прекращении уголовного дела, когда апелляция не может вынести обвинительный приговор (это ухудшает положение лица) и отправляет дело в первую инстанцию (п. 21 Постановления Пленума ВС от 27 ноября 2012 г. N 26), а также при существенных нарушениях уголовно-процессуального и (или) уголовного законов, неустранимые в суде апелляционной инстанции (ст. 389.22 УПК РФ). В принципе, апелляционная инстанция такими возможностями активно пользуется. Так, за 2014 год из отмененных апелляцией 7794 обвинительных приговоров 4127 направлены в суд первой инстанции, т.е. более половины⁹⁵.

Среди экспертов мнения по поводу этих исключений разделились. Некоторые эксперты полагают, что уклонение в отдельных случаях апелляционной инстанции от разрешения дела сводит на нет все плюсы этого нововведения. Особенно это касается довольно распространенных случаев отправления дела на новое рассмотрение в уголовном процессе при наличии существенных нарушений.

Сегодня апелляционная инстанция встала перед очень серьезным выбором: если апелляционная инстанция будет заново проводить какие-то следственные действия и исправлять глупости и ошибки первой инстанции, и выносить новые решения – правильные решения, то первая инстанция вообще работать перестанет. Просто очень все. Поэтому апелляционная инстанция футболист назад еще круче, чем кассационная инстанция. И судьи задают только один вопрос: в законе запишите, когда мы можем возвращать на доследование, на новое рассмотрение.

В ряде же случаев, по мнению других экспертов, возможность отправления дела апелляционной инстанцией на новое рассмотрение не только допустима, но и является гарантией соблюдения прав граждан. В большей степени это касается гражданского процесса. На данный момент существует лишь два основания, по которым апелляция может отправлять гражданское дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции: первое связано с ошибками в определении подсудности, второе с вынесением решения в предварительном заседании (единственная возможность вынесения решения на этой стадии – отказ в удовлетворении иска в связи с пропуском исковой давности).

В постановлении пленума Верховного Суда сказано, что есть две ситуации или два случая, когда может суд апелляционной инстанции передать дело на рассмотрение вновь в суд первой инстанции, но я думаю, что вот этих двух случаев

⁹⁵ Раздел «Судебная статистика» на сайте Судебного департамента РФ («Основные статистические показатели деятельности судов общей юрисдикции за 2014 год»).

просто недостаточно. Когда в постановлении Пленума речь идет о вопросах, связанных с подсудностью, т.е. если нарушено правило подсудности, и второй момент – это когда на предварительном заседании было вынесено решение суда.

Однако этот круг редких исключений из правила о недопустимости отправки дела из апелляции в первую инстанцию, по мнению эксперта, нуждается в расширении. В частности, в тех ситуациях, когда сторона дела по каким-либо причинам не была извещена и не смогла принять участие в рассмотрении своего дела в суде первой инстанции.

Решение суда апелляционной инстанции, оно в виде определения, сразу вступит в законную силу. И получается, что у лица пропадает возможность апелляционного обжалования. Первый раз было рассмотрено дело в его отсутствие, а второй раз судом апелляционной инстанции. Вот пример, здесь считаем, что все-таки надо право на судебную защиту до конца реализовать.

Почти сразу же после введения новой инстанции начали высказываться критические суждения о том, что реформа не оправдала надежд. Несмотря на то что апелляционная коллегия должна вникать во все обстоятельства дела, суды продолжают работать по старой (кассационной, советской) модели, поверхностно исследуя доказательства и штампуя отказы в удовлетворении жалоб.

Реально обстановка такова, что рассмотрение апелляционного дела, апелляционной жалобы занимает не более времени, чем уходило на рассмотрение дела в кассационном порядке. Идет такой же конвейер, тридцать минут на процесс, где ничего фактически не перепроверяется собственными действиями: не допрашиваются свидетели, не проводятся какие-то экспертизы.

Эту проблему озвучивал еще на стадии появления законопроекта научный сотрудник ИПП Михаил Поздняков, утверждая, что без изменения «конвейерных» и «кабинетных» практик процессуальные новшества не вызовут ожидаемого эффекта⁹⁶. На воспроизводство апелляционной инстанцией старых практик кассации как на главный негативный итог реформы обращали внимание почти все наши эксперты в своих интервью.

Введение апелляции показало, что апелляция, по сути, осталась кассацией, только в худшем ее варианте. Потому что апелляция может вынести новый приговор, а кассация не могла. В общем, с точки зрения внешней реализации они идентичны, то есть суды как продолжали по материалам дела рассматривать эти вопросы, так и продолжают, а апелляция предполагает новое судебное следствие в том или ином объеме.

⁹⁶Поправки в УПК. Изменяют ли они апелляцию, кассацию и надзор? / 20 августа 2010.

<http://pravo.ru/review/view/36391/>.

По мнению одного из экспертов, в уголовном процессе проверка обоснованности обвинительного приговора апелляционной инстанцией не приводит к его отмене, тогда как в отношении оправдательных приговоров, напротив, процент отмен довольно высок (подробнее см. раздел 2.7). Такой подход апелляционной инстанции влечет за собой воспроизводство «обвинительного уклона».

Мы видим, если говорить о районных судах, что отменяется ноль целых девяносто девять сотых обвинительных приговоров и сорок два процента оправдательных, то есть новая апелляция посылает совершенно точный message – что оправдывать не надо. Сорок два процента будет отменено и будет у тебя жирная галочка, что у тебя отмена приговора. Так что введение апелляционного разбирательства почему-то не оказалось решающим для улучшения качества правосудия.

Кроме того, процессуальные возможности апелляции по отмене даже оправдательных приговоров, вынесенных на основе вердикта присяжных, сводят на нет все позитивные эффекты института апелляции, поскольку создают ситуацию правовой неопределенности: оправданный присяжными человек до конца не может быть уверен в том, что он не будет осужден.

Еще одна проблема апелляции, она в том, что можно бесконечно отменять оправдательные приговоры, и это плохо сказывается на суде присяжных. Присяжные оправдали, Верховный Суд отменил, снова, еще раз отменил, и так вот пока человека не «досудят». Это то, что на Западе невозможно: когда тебя оправдали, значит, уже оправдали, а у нас вот еще раз, и еще раз, и еще раз.

Другой проблемой, которая неизменно поднимается при обсуждении апелляции в судах общей юрисдикции, является не только факт расположения второй и третьей инстанции в одном и том же регионе, но и в одном и том же здании. В одном из интервью эксперт описывает эту проблему на примере Московского городского суда.

До тех пор, пока мы не выделим апелляцию из состава Московского городского суда и не сделаем апелляционный суд, как это сделано в арбитражных судах⁹⁷, не будет работать эта система. Она стала хуже, чем кассационная инстанция, потому что прежняя кассационная инстанция как-то традиционно имела опыт выявления нарушений и работала более грамотно, чем сегодняшняя апелляционная инстанция.

⁹⁷ Эксперт имеет в виду систему территориального деления инстанций в арбитражных судах, когда границы апелляционного и кассационного судебного округа не совпадают с границами субъекта РФ. Чаще всего все три арбитражные инстанции находятся в разных субъектах РФ (совпадения встречаются только в крупных городах).

Все эти обстоятельства дают пищу для сомнений в объективности и беспристрастности кассации при рассмотрении кассационных жалоб и представлений на решения своих же коллег, с которым вместе могли обедать и здороваться в коридоре. В качестве позитивного примера решения проблемы экспертами описывался опыт арбитражных судов, где все три инстанции были организационно и территориально разнесены.

Арбитражная судебная власть оторвана от властей региона, потому что суд находится на территории субъекта федерации, а апелляционный суд – нет. И поэтому все юристы в один голос говорят: «В арбитражном суде одно удовольствие работать, даже если проиграешь в первой инстанции, выиграешь в апелляционной». Юристы считают, что легко было дойти до Высшего арбитражного суда – до надзорной инстанции. Во всяком случае, апелляционная и кассационная инстанции, они вынуждены теперь руководствоваться правом. И на них уже не влияют никакие местные элиты, условия, особенности, взаимоотношения. Резко снизилось, во всяком случае, это влияние, и это подтверждает практика. Вот это я считаю успешный опыт. Мы неоднократно предлагали в разных проектах, в которых приходится участвовать, давайте сделаем то же самое с судами общей юрисдикции.

Основное препятствие к территориальному разведению кассации и апелляции в общей юрисдикции, по мнению экспертов, сводится к недостатку финансирования, при этом самому необходимости распространения опыта арбитражных судов на суды общей юрисдикции поддерживают многие эксперты.

Таким образом, реформа инстанций судебного рассмотрения дел в судах общей юрисдикции не повлияла на снижение обвинительного уклона в уголовном судопроизводстве, не изменила существенно итоговые результаты рассмотрения гражданских дел и дел об административном правонарушении. Однако большинство экспертов положительно оценивают факт введения дополнительной инстанции. Организационное (и территориальное) отделение апелляционной инстанции может улучшить ситуацию, однако ключевыми проблемами для работы апелляционной инстанции остаются те же проблемы судебной системы в целом, описанные нами в главах 2 и 3.

5.3. Упрощенное судопроизводство

Упрощенный порядок в арбитражном и гражданском процессе

Основной причиной появления института упрощенного производства назывался финансовый кризис 2008 года, который увеличил нагрузку арбитражных судов по типовым делам о налоговых недоимках, об административных штрафах и т.п. Подобные дела составляли не момент принятия законопроекта более половины всех рассматриваемых дел. Для решения этой проблемы был введен механизм упрощенного производства, который до 2012 год носил диспозитивный характер – необходимо было согласие сторон на эту процедуру. Однако процент желающих воспользоваться такой процедурой оказался ничтожно мал. В итоге в АПК в сентябре

2012г. были внесены радикальные изменения, которые позволили судам императивно, без учета мнения сторон, рассматривать мелкие типовые дела в упрощенном порядке. Процесс по упрощенной процедуре носит исключительно письменный характер, проводится без вызова сторон, без предварительного заседания. Ответчик может ознакомиться со всеми материалами дела через личный кабинет в системе «Мой арбитр» и подать свои возражения.

Данная идея впоследствии была подхвачена и в общей юрисдикции: председатель ВС Вячеслав Лебедев 2 декабря 2014 г. на заседании Совета судей объявил о возможности введения упрощенного производства в гражданском судопроизводстве. Во многом это связано с движением к унификации арбитражного и гражданского процессов после объединения высших судов: если упрощенные процедуры есть в арбитраже, они должны быть и в общей юрисдикции. В итоге 17 февраля 2015 г. был внесен в Госдуму соответствующий законопроект, а 22 мая 2015 г. он прошел первое чтение. Однако в законопроекте предусмотрено важное дополнение по сравнению с АПК – право судьи не писать по таким делам мотивированное решение, а ограничиться лишь резолютивной частью. В полном объеме решение будет изготавливаться только по запросу сторон. Это правило председатель ВС предлагает распространить и на уже существующий упрощенный порядок в арбитражных судах.

Именно возможность составления немотивированного решения встретила наиболее сильную критику, поскольку создает предпосылки для конвейерного разрешения дел, нарушению прав граждан на правосудие⁹⁸. Другой аспект, который заставляет скептически относиться к реформе, заключается в отсутствии информационно-технической базы для нее в судах общей юрисдикции. Система «ГАС Правосудие» в отличие от систем электронного правосудия арбитражных судов не позволяет сторонам оперативно получать информацию о деле, знакомиться с материалами и обмениваться документами без явки в судебное заседание⁹⁹.

Человек о факте возбуждения этого дела, рассматриваемого в его отсутствие по упрощенной системе, скорее всего вообще никогда не узнает. Узнает от судебного пристава или из банка, когда у него спишут искомые денежные средства. Потому система упрощенного судопроизводства может быть только там и тогда, где будет адекватно работать система раскрытия информации. Сегодня суды общей юрисдикции похвастаться этим даже близко не могут.

Многие эксперты отмечают односторонность попыток снижения нагрузки судов только лишь посредством введения упрощенных процедур, тогда как в арбитражном и гражданском процессе есть и другие способы достичь желаемого результата. В первую очередь, эти способы связаны с размером государственных пошлин и досудебными процедурами разрешения споров.

Проблема нагрузки судей, здесь есть два элемента, которые можно было бы использовать. Первый элемент – это существенное поднятие уровня государ-

⁹⁸ Султанов А.Р. Правовые последствия немотивированности ненормативных правовых актов при их оспаривании в судах // Вестник гражданского процесса. 2014. №4.

⁹⁹ Поздняков М. Чересчур упрощенное судопроизводство. 26.02.2015.

<http://www.vedomosti.ru/newspaper/articles/2015/02/26/extra-jus-razgruzit-sudi>.

ственных пошлин, конечно, с сохранением у судьи права освободить кого-то от уплаты госпошлины, чтобы бабушки не страдали, при определенном доходе пошлина снижается. Но в принципе существенный подъем размера государственной пошлины – она не должна быть грабительской, она должна быть пугающей. При этом в обязательном порядке по гражданским делам введение претензионного порядка¹⁰⁰.

Однако, как мы писали выше в разделе о доступности правосудия, статистически проблема необоснованных исков от граждан не стоит в острой форме (если только не допустить, что суды массово удовлетворяют необоснованные иски, что выглядит маловероятным), повышение же размера государственной пошлины стало бы барьером для доступа к правосудию.

Взыскание судебных издержек с проигравшей стороны в полном объеме также может оказать дисциплинирующее воздействие на потенциальных инициаторов судебного спора, заставит адекватно оценить свои шансы на выигрыш и отказаться от необоснованного иска, считают эксперты. В отличие от высокой госпошлины, которую истец должен заплатить заранее, судебные расходы на представителя ответчика (в случае отказа в иске) не ограничивают прямо доступ к правосудию, но являются тем «риском», который истец будет принимать во внимание. Пока расходы на услуги юриста в более-менее значительном объеме взыскиваются лишь в арбитражных судах¹⁰¹, в общей юрисдикции суммы намного меньше.

В общей юрисдикции по-прежнему разумным и достаточным считается пять – пятнадцать тысяч, пятьдесят и выше – это такие редкие-редкие исключения, что, мне кажется, нельзя говорить об этом, как о некоей тенденции. А ведь во всем мире этот механизм используется именно для того, чтобы отсеивать мелкие дела.

Стоит отметить, что и в формируемой административной юстиции (см. раздел 5.5.) предусмотрен (глава 33) упрощенный порядок производства, без устного судебного разбирательства, только письменное производство. Это разрешено в случаях (ст. 291 КАС) обоюдного согласия или при сумме задолженности до 20 000 рублей. Однако данных для анализа применения этого порядка пока недостаточно.

Таким образом, в полной мере упрощенный порядок был реализован пока только в арбитражном процессе. Можно ожидать, что под лозунгом снижения нагрузки на суды и успешного продвижения таких инициатив Верховным Судом будут расширены и возможности применения упрощенного порядка в гражданском судопроизводстве¹⁰². Однако для его успешной реализа-

¹⁰⁰ Эксперт здесь имеет в виду обязательное правило предварительной подачи претензии потенциальному ответчику, лишь после отказа последнего в добровольном исполнении ее условий истец получает право обратиться в суд.

¹⁰¹ Напр., определением Арбитражного суда города Москвы от 20.09.2012 по делу № А40-35715/10-141-305 и постановлением Федерального арбитражного суда Московского округа от 22.04.2013 по тому же делу на услуги адвокатов была взыскана рекордная сумма в размере 31 642 039 рублей.

¹⁰² В настоящее время в гл. 11 ГПК предусмотрен определенный вид упрощенного процесса – приказное производ-

ции как минимум необходимо существенное повышение информатизации судов общей юрисдикции.

Упрощенные формы судопроизводства в уголовном процессе

В уголовном процессе упрощенные формы связаны с особым порядком рассмотрения дел (ст. 314 УПК РФ), когда подсудимый соглашается с предъявленным обвинением и суд выносит приговор без судебного разбирательства, т.е. без исследования доказательств (подробнее см. главы 1 и 2). Обязательными условиями такой процедуры является ходатайство самого подсудимого и тот факт, что наказание, предусмотренное за совершение вменяемого ему преступления, не превышает 10 лет лишения свободы. Рассмотрение дел в особом порядке быстро стало массовым явлением российского уголовного правосудия, что большинством экспертов оценивается в критическом ключе.

Когда мы сейчас к семидесяти процентам дел подбираемся по сороковой главе, где согласие обвиняемого с предъявленным обвинением, это отказ в правосудии. При этом практика уже показывает, что есть решения кассационной инстанции и надзорной инстанции, признающие незаконным, необоснованным само проведение сокращенного судебного разбирательства по этим делам. Когда суд даже не взвешивает достаточность доказательств, непротиворечивость этих доказательств, а ориентируется только на признание вины, это не что иное, как отказ в правосудии.

В интервью эксперты отмечают, что на практике выбор особого порядка не всегда делается добровольно, часто сторона обвинения добивается его с помощью различных форм давления, что сопряжено с серьезными нарушениями прав обвиняемого.

Это имеет колоссальное развращающее значение для судопроизводства по уголовным делам. Почему? Потому что ничего не надо доказывать, надо договориться, разными методами, добрыми, злыми, неважно какими, с человеком, чтобы объяснить ему, что иначе он не отвяжется от этой уголовной ответственности, все равно ничего не докажет, поэтому не надо ничего доказывать, что касается опровержения его вины.

ство, но в отличие от предлагаемого ВС упрощенного производства оно не относится к формам исковой защиты права. Дело рассматривается только на основании доказательств, представленных взыскателем, разбирательство не проводится, вторая сторона не имеет возможности представлять возражения, т.е. отсутствует состязательность. Обусловлено это тем, что по такой схеме могут быть заявлены только требования, предполагаемые «бесспорными» (основаны на нотариально удостоверенной сделке, взыскание начисленной, но не выплаченной зарплаты, взыскание алиментов и т.д.). Однако должник может в течение 10 дней подать возражения относительно исполнения приказа, пусть даже немотивированные, тогда суд отменяет приказ, дело должно по-новому рассматриваться уже в обычном исковом производстве.

Особую тревогу у экспертов вызывает использование особого порядка, но уже в рамках гл. 40.1 УПК РФ (при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве), в групповых преступлениях: этот аспект отметили сразу несколько наших респондентов. Дело в том, что признательные показания одного из соучастников, зафиксированные в приговоре, постановленном в таком особом порядке, негативно влияют на судьбу всех остальных соучастников, не согласившихся на упрощенную процедуру.

Для уголовного процесса отрицательное последствие состоит в том, что по делу, где много соучастников, получив признательное показание одного из соучастников и тем более его согласие изобличить всех других, органы судопроизводства, следствие и суд, освобождаются заодно от обязанности доказывать виновность других соучастников. Это очень тяжелое последствие.

Также расширяется применения упрощенных форм расследования на стадию до суда. В 2013 году было введено дознание в сокращенной форме (Глава 32.1. УПК РФ введена Федеральным законом от 04.03.2013 N 23-ФЗ). Фактически в этой форме расследования при согласии с признанием вины и квалификацией при возбуждении уголовного дела дознаватель вправе практически в полном объеме использовать материалы доследственной проверки как доказательства. Упрощение предварительной стадии вызывает еще большую критику со стороны экспертов¹⁰³. Вот как характеризует минусы данной процедуры один из наших респондентов:

Это, пожалуй, самая страшная вещь, потому что доказательства тут – квазидоказательства. Например, вместо экспертиз можно назначать ведомственные исследования, вместо показаний пользоваться объяснениями в ходе доследственной проверки. И это серьезные обстоятельства, до пяти лет лишения свободы. Это основная категория дел, то есть самая ходовая: кражи, угоны, грабежи, хулиганство, наркотики.

Стоит отметить, что правоохранительная система медленно принимает такие новшества. Первые месяцы (иногда первый год) введение любой упрощенной формы не вызывает быстрого применения. Однако постепенно вырабатывается практика, и упрощенные формы начинают распространяться. То есть между введением новых правил и возможностью оценить их практический эффект проходит два-три года.

Итоги

В качестве основной проблемы всех форм упрощенного производства, будь то в гражданском, арбитражном или уголовном процессе, эксперты отмечают изначально неправильную логику, лежащую в основе этих реформ – стремление любой ценой разгрузить суды.

¹⁰³ Срок дознания по сокращенной процедуре составляет 15 суток, обязательное условие такой процедуры – согласие подозреваемого с предъявленным обвинением.

Я только «за» упрощение, но чтобы это было сделано в разумных рамках, чтобы при этом соблюдалось право на судебную защиту, чтобы его как-то реализовать. У нас же сейчас какая тенденция? У нас тенденция снизить нагрузку на судей, максимально снизить. У нас идут по этому пути и порой забывают, что надо еще что-то гарантировать, снижая нагрузку на судей, надо, конечно, гарантировать защиту прав и интересов граждан, вот это у нас иногда забывается.

Таким образом, снижение судейской нагрузки не может быть самоцелью, оно должно в первую очередь способствовать соблюдению прав граждан, сталкивающихся с судебной системой. Для этого внедрение упрощенных процедур должно анализироваться с точки зрения всех участников и – особенно в уголовном судопроизводстве – оцениваться на возможность злоупотреблений правоохранительными органами, работающими под давлением требований высокой раскрываемости преступлений.

5.4. Медиация как альтернатива судебному разбирательству

Новый институт медиации на законодательном уровне был закреплен в 2012 году с принятием ФЗ «О медиации и примирительных процедурах». Данная реформа должна была внести свой вклад в решение основной проблемы российских судов – высокой нагрузки. На сайтах высших судов стали доступны списки рекомендуемых организаций для примирительных процедур. Однако реформа надежд в целом не оправдала, по официальной статистике судов лишь в единичных случаях стороны обращаются к помощи медиатора (за 2014 год – менее чем в одном случае из 10 000), что свидетельствует, по мнению экспертов, о «холостом выстреле» законодателя, принявшего этот закон.

Разработчики этого закона везде всем рассказывали, что вот как только – вот закона нам только и не хватает – как только мы закон примем, сразу у нас вообще дел не будет в судах. Все сразу побегут заниматься медиацией и решать все вопросы. Если вы посмотрите статистику этих лет, процент мировых соглашений по гражданским делам снизился после введения этого закона в действие, процент мировых соглашений в арбитражных судах несколько не изменился.

Во многом это объясняется тем, что отсутствуют действенные механизмы приведения в исполнение медиативного соглашения в случае его нарушения одной из сторон. Если на решение третейского суда выдается исполнительный лист государственными судами, то медиативное соглашение не может быть исполнено принудительно, если только оно не было утверждено уже в судебном процессе в качестве мирового соглашения. В немалой степени непопулярность медиации обусловлена также относительной дешевизной и быстротой российского правосудия.

Введение процедуры медиации – великолепный, прекрасный мог бы быть выход в части снижения нагрузки на деятельность судов, но есть два «но». Первое «но» – это то, что государственное правосудие в Российской Федерации бесплатное

практически, то есть его цена настолько низка, что нет никакого экономическо-го стимула для обращения к медиативным процедурам, которые дороги. Второе безусловное «но» – государственная процедура у нас быстра, у нас жестко прописаны сроки рассмотрения судебных дел и средний срок прохождения дела, практически от первой до последней инстанции, если там нет усложняющего элемента, шесть месяцев.

Это лишает медиацию в России главных преимуществ, которые она имеет в зарубежных странах – экономию на временных и финансовых издержках по сравнению с участием в судебном разбирательстве.

После принятия закона были внесены изменения в процессуальные кодексы, призванные способствовать переводу судебного спора в формат медиации, в частности, судья получил возможность отложить рассмотрение дела на продолжительный срок (до двух месяцев) для заключения сторонами медиативного соглашения. Однако эти нововведения не изменили ситуацию с медиацией к лучшему, на практике стороны часто использовали предоставленные процессуальные возможности недобросовестно.

Мы дали возможность сторонам попросить отложить дело, если мы хотим заключить медиативное соглашение. Это опять приводит к тому, что стороны злоупотребляют – они просто используют право на отложение, не заключая медиативное соглашение.

Большим упущением разработчиков законопроекта о медиации, по мнению экспертов, стало игнорирование необходимости введения медиации и для разрешения конфликтов, подпадающих под действие уголовно-процессуального законодательства.

Если уже было принимать – это все-таки федеральный закон – если уже принимать такой федеральный закон, то нужно было принимать процедурные основы медиации не для того, чтобы создать саморегулирующиеся организации и брать с людей деньги за членство в этих организациях, а эта цель в результате получилась. А для того, чтобы дать основу для разработки процессуального законодательства. Но тогда в законе о медиации нужно было взять все виды конфликтов и проговорить все возможности этой процедуры в судопроизводстве. Уголовный процесс не взяли.

Однако распространение медиативных процедур на уголовный процесс еще не означает их автоматическое использование на практике, так как ведомственные стимулы правоприменителей не способствуют обращению к примирительным процедурам.

Первый вопрос – это будут ли передавать дела на медиацию судьи, следователи? Вот следователю, например, это не выгодно элементарно, и тот зам. начальника Следственного управления, который в Черемушкинском районе это делал, в об-

щем, из своего кармана это делал, ибо следствию выгодно, чтобы дело пошло в суд и закончилось обвинительным приговором. А прекращение дела – это чуть ли не брак в работе.

Некоторые суды и следственные органы де-факто вводят элементы медиации в свою работу, даже в отсутствие законодательного регулирования, например упомянутый в цитате совместный опыт Черемушкинского суда и Следственного управления.

Несмотря на законодательное закрепление медиации, реальное ее применение остается на уровне инициатив отдельных энтузиастов. Для реализации потенциала медиации как средства разгрузки судов должно произойти повышение доверия людей к внесудебным процедурам¹⁰⁴.

5.5. Создание административной юстиции

Хотя отдельные идеи о введении административной юстиции выдвигались еще в начале 90-х годов, впервые об этом всерьез заговорили в 2006 году. Тогда была создана рабочая группа в ВС РФ под руководством зампреда Владимира Радченко для подготовки законопроекта. Результатом ее активности стал проект Кодекса об административном судопроизводстве, который даже был внесен в Государственную Думу, но в итоге не был принят. Проект подразумевал создание отдельных административных судов, в чью компетенцию входили бы **споры граждан с государством**. Основной причиной неудачи этого законопроекта эксперты называют неизбежные сложности в разграничении подведомственности между судами¹⁰⁵.

Новый проект Кодекса об административном судопроизводстве начал обсуждаться в 2012 году. Однако идея специализированных судов была отвергнута еще на стадии публичных дискуссий, против нее в частности высказывался ректор Академии правосудия Валентин Ершов¹⁰⁶. В декабре 2012 года президент на VIII Всероссийском съезде судей объявил о скором принятии нового Кодекса, а в апреле 2013 был внесен в парламент соответствующий законопроект. В итоге вместо административных судов решено было сформировать административные коллегии внутри существующих судов общей юрисдикции. Кодекс был введен в действие с 15 сентября 2015 года и не включает в себя каких-то заметных процессуальных новелл, по большей части представляет собой сведение в одно целое старых разделов ГПК о спорах с административной составляющей (оспаривание действий должностных лиц, нормативных и ненормативных актов государственных и муниципальных органов и т.д.).

¹⁰⁴ Подробно перспективы медиации были рассмотрены на конференции «Проблемы и перспективы развития института медиации в России», проведенной Комитетом гражданских инициатив 29.01.2016. По ссылке <https://komitetgi.ru/analytics/2694/> доступны материалы выступлений и докладов.

¹⁰⁵ Тарасов О.А. Новый проект Кодекса административного судопроизводства: особенности и значение для административной юстиции в России // Сравнительное конституционное обозрение. 2013. N 4.

¹⁰⁶ Административное судопроизводство: до лучших времен. 23.10.2012. http://rapsinews.ru/judicial_analyst/20121023/265095279.html.

Я не видела целесообразности в создании Кодекса административного судопроизводства, тем более, что в большей степени изъяли подраздел из гражданского процессуального кодекса и отдали туда.

Большинство экспертов сходятся во мнении, что новый кодекс не повлек за собой преобразований качественного характера, то есть как таковая «административная юстиция», как она понимается в мировой практике, не возникла.

Мне кажется это компиляция двух кодексов. Из разряда, что вот этот институт здесь лучше прописан, поэтому возьмем его, т.е. это простая механическая работа. Никаких революционных идей, каких-то новшеств в нем нет, просто из двух сделали один.

Внедренный вариант можно обозначить как компромиссный. С одной стороны, понятие «административная юстиция» обрело законодательное регулирование и сделало споры «гражданин против государства» обособленным. С другой стороны – какого-то действительно нового регулирования порядка споров не появилось, а административная юстиция оказалась встроена в старую судебную систему. Тем самым проведенная реформа не решает существующую проблему «прогосударственного» уклона. По мнению судьи в отставке, профессора НИУ ВШЭ Сергея Пашина, создание абсолютно новых институтов могло бы способствовать внедрению начал реальной (а не на бумаге) состязательности граждан и государства в судебном процессе¹⁰⁷. В своем интервью эксперты также поддержали эту точку зрения.

Респондент: Там просто еще один холостой выстрел, потому что, сказавши «А», мы не хотим говорить «Б». «Б» мы не говорим никогда.

Интервьюер: А что здесь «Б» должно было быть?

Респондент: Вот то, что вы говорите, создание самостоятельных судебных органов: системы административных судов или хотя бы административные составы выделите в системе.

Схожие опасения высказывал и председатель комиссии Общественной палаты РФ по общественному контролю за деятельностью правоохранительных органов и реформированию судебно-правовой системы (состав 2008-2010 гг.), адвокат Анатолий Кучерена. Он предлагал рассматривать дела не по месту нахождения органа, с которым ведется спор, а по месту жительства гражданина во избежание властного давления¹⁰⁸. В настоящее время прошло еще мало времени

¹⁰⁷ Отказ от традиций репильного правосудия – шанс для административных судов. 16.01.2012.
<http://blog.pravo.ru/blog/pashin/2827.html>.

¹⁰⁸ Административная юстиция в России: полезные советы законодателю. 19 января 2012.
<http://pravo.ru/review/view/67363/>.

для анализа применения КАС, однако экспертное сообщество настроено скорее скептически и не прогнозирует качественного изменения ситуации с оспариванием гражданами действий и актов государства.

Итоги

Анализ реализованных в последние годы предложений и экспертных мнений по ним показывает основные тенденции, характеризующие реформирование или, скорее, адаптацию/оптимизацию работы судебной системы под сложившуюся социально-политическую ситуацию в стране:

- Определение роли суда как правоприменителя, а не как института, претендующего на активную роль по внедрению правил, по сути, являющихся правотворчеством вне установленных легальных механизмов (парламентских);
- Унификация судебной системы, инстанционного порядка рассмотрения дел, с одновременным созданием внутри единой организационной системы различных правил рассмотрения дел (административная юстиция, упрощенные порядки, сохранение системы арбитражных судов);
- Распространение упрощенных порядков рассмотрения уголовных дел, главной целью которых является снижение нагрузки на суды, минусы упрощенных порядков и институциональные способы снижения нагрузки (улучшение работы других госорганов) не рассматриваются;
- Большинство реализованных решений являются компромиссными и в результате достижения компромисса теряют большинство плюсов (как и минусов) изначальной инициативы:
 - Административная юстиция вводится, но споры государства и гражданина не обособляются организационно, сохраняются прежние правила разрешения споров;
 - Медиация вводится, но фактически не имеет шансов быть реализованной на практике в силу недоверия к внесударственным институтам, отсутствию механизмов принуждения к примирительным процедурам;
 - Апелляционные инстанции внедрены, но подвержены всем проблемам судебной системы и не оказали значимого влияния на снижение обвинительного уклона или повышение качества рассмотрения дел.

Таким образом, судебная система представляется устойчивой, способной адаптировать компромиссные, нерадикальные инициативы к работе по предыдущим шаблонам, без значимого эффекта для граждан и юридических лиц. Главным выгодоприобретателем от такого положения дел являются государственные органы (бюрократия): как в виде выигрывающей в судах стороны (прогосударственный уклон), так и в возможностях переложить на суд выполнение тех своих обязанностей, с которыми государственные органы не справляются, и минимизировать свою нагрузку (см. главу 4).

ГЛАВА 6. КЛЮЧЕВЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО РЕФОРМАМ СУДЕБНОЙ СИСТЕМЫ ПОСЛЕДНИХ ЛЕТ И ИХ ЭКСПЕРТНАЯ ОЦЕНКА

В течение 2008-2015 годов обсуждались предложения, которые не были реализованы, но вызвали серьезную дискуссию. Это

1. Введение института следственного судьи;
2. Реформирование суда присяжных и возвращение института народных заседателей;
3. Трансформация полномочий председателей судов.

Основным лоббистом этих предложения является Совет по правам человека при Президенте РФ, обсуждение проходит на площадках как самого Совета, так и Комитета гражданских инициатив, а также (что в наибольшей степени характерно для предложения о введении института следственного судьи) – в средствах массовой информации и специализированных юридических площадках (РАПСИ, Закон.ру и Право.ру). Проведение дискуссии на этих площадках показывает, что дискуссии в околопарламентских кругах или более закрытые, или не проводятся, хотя итоговые предложения формируются затем в виде законопроектов. Реформирование судов присяжных оказалось инициативой, поддержанной в 2016 году президентом РФ, однако внесенный им законопроект¹⁰⁹ обладает признаками, о которых мы говорили в главе 5 – являясь компромиссом между расширением компетенции суда присяжных и интересами органов предварительного расследования – он распространяет свое действие на преступления, которые хоть и являются особо тяжкими, но или совершаются редко (убийства представителей власти), или часто бывают очевидными (убийства).

6.1. Институт следственных судей

Проект введения института следственных судей в России был подготовлен советником Конституционного суда Александром Смирновым, он довольно широко освещался в СМИ и на экспертных площадках. В частности, на круглом столе в Комитете гражданских инициатив в марте 2015 года эту инициативу поддержал уполномоченный по правам предпринимателей Борис Титов, бывший судья ЕСПЧ от России Анатолий Ковлер, бывший первый зам председателя Верховного Суда РФ Владимир Радченко, адвокат Генри Резник¹¹⁰. В пользу этой реформы высказался также Совет по развитию гражданского общества и правам человека при президенте, в частности, Тамара Морщакова озвучила эту идею на одной из встреч с президентом, который дал поручение

¹⁰⁹ Законопроект № 1016453-6 О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с расширением применения института присяжных заседателей
[http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=1016453-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=1016453-6).

¹¹⁰ Судьеносное предложение. 13.03.2015. <http://www.novayagazeta.ru/columns/67612.html>.

проработать этот вопрос. Однако на сегодняшний день судьба этой реформы так и остается в подвешенном состоянии.

Реформа подразумевает появление фигуры следственного судьи на стадиях уголовного процесса, предшествующих разбирательству дела в судебном заседании. Общеизвестно, что в настоящее время существует серьезный дисбаланс в состязательных возможностях следователя и защитника на стадии предварительного расследования. В большинстве случаев на ходатайства адвокатов о приобщении письменных доказательств или вызове свидетелей следователи пишут плохо мотивированные отказы.

Везде одна и та же ситуация: защита всегда оказывается в более слабом положении. И поэтому появление следственного судьи – это выравнивание вот этого баланса сторон, равноправие, это поддержка слабой стороны.

Связано это с ведомственной логикой: показатели работы следователя зависят от обвинительного приговора, поэтому в его интересах не пропустить доказательства защиты в материалы дела. Введение института независимого следственного судьи, по мнению разработчиков, поможет выправить этот дисбаланс и ввести начала подлинной состязательности в уголовный процесс. Следственный судья сможет закреплять доказательства еще на стадии предварительного расследования, разрешать вопрос заключения подозреваемого под стражу, осуществлять независимый контроль над следствием.

Что такое следственный судья? Это судья, который не слушает уголовные дела, не выносит приговоры, а контролирует работу следствия. Мне все равно, кто это, прокурор или следственный судья, мне важно, что это не следователь контролирует работу следователя в одном ведомстве, начальник подчиненного. А это другое ведомство. Поэтому я двумя руками за создание института следственных судей и следственных судов на данном историческом этапе.

Критики данной реформы указывают на необходимость для следователя постоянно выезжать к следственному судье для процессуального закрепления доказательств, что просто блокирует его работу. Однако эта критика не учитывает то обстоятельство, что в закреплении доказательств («депонировании») в большей степени заинтересована сторона защиты, реформа задумывалась именно в ее интересах. Вот как объясняет этот момент в интервью непосредственный разработчик реформы:

Это вообще не для следователей, если взглянуть в идею. Этим пользуется защита в первую очередь, а защита поедет за тридевять километров, верст и дальше поедет, если потребуются. Потому что дисбаланс есть между обвинением и защитой. Это оружие защиты в первую очередь, дополнительное. Поэтому никаких здесь осложнений со следователем, не хочешь – не ездят. А все прочие протоколы ты не обязан согласовывать, представляешь прокурору, а прокурор их

проверяет и представляет в судебное заседание судье. Судья принимает решение, достаточно для передачи в суд или нет, если нет, прекращает дело, либо направляет прокурору на исправление недостатков.

Другая претензия сводилась к тому, что в условиях огромного количества уголовных дел и предполагаемого небольшого числа следственных судей в регионе существует риск штамповки решений, закрепляющих доказательства на этой стадии. Если впоследствии, как подразумевает проект реформы, протоколы этих доказательств уже не будут исследоваться в основном заседании, то тем самым будет открыт широкий простор для процессуальных нарушений¹¹¹. Другая часть критики со стороны правоведов обращает внимание на то, что при сохранении фигуры следователя введение дополнительного контролирующего института следственного судьи не только не решит проблему обвинительного уклона, но даже усугубит ее. Реформа лишь усложнит уголовный процесс и затруднит худо-бедно работающее обжалование процессуальных решений следователя через суд или прокуратуру. Подобной точки зрения придерживались и некоторые из опрошенных нами экспертов, призывавших к более четкому выделению функций собственно следственного судьи, которые отличались бы от функций прокуратуры.

Целый ряд полномочий, которые предлагается передать следственному судье – это, по существу, дублирование полномочий прокуратуры. И тогда возникает вопрос: зачем нагромождаем одну конструкцию над другой? Когда такая конструкция создается, не будет работать ни одна из структур. Каждый будет надеяться, что я могу халтурить, вот он сделает за меня.

Представители государственных органов также выступили против данной инициативы, отметив отсутствие для нее материальных и организационных предпосылок¹¹². В качестве компромисса сторонники этой реформы предлагают реализовать ее экспериментально на какой-то одной категории уголовных дел, например подсудных суду присяжных.

Основные нынешние идеи, они в чем: что следственных судей будет мало. Они будут заниматься только делами, которые подпадают под юрисдикцию присяжных. Скажем, на всю страну будет триста следственных судей.

Другим озвученным вариантом является участие следственных судей только в делах по экономическим преступлениям, где в качестве обвиняемых проходят субъекты предпринимательской деятельности. Оправданность такого сужения круга дел вызывает сомнения ряда экспертов, по-

¹¹¹ См. в: Головкин Л. Следственные судьи или очередной раунд «американизации» российского уголовного процесса? 16.03.2015. http://zakon.ru/blog/2015/3/16/sledstvennye_sudi_ili_ocherednoj_raund_amerikanizacii_rossijskogo_ugolovnogo_processa

¹¹² См., напр., по этому поводу мнение представителя Следственного комитета Георгия Смирнова в: Следственные судьи и освобождение от ответственности при уплате штрафа // Бизнес предлагает изменения в уголовное законодательство 01.09.2015. http://zakon.ru/discussion/2015/09/01/sledstvennye_sudi_i_osvobozhdenie_ot_otvetstvennosti_pri_uplate_shtrafa_biznes_predlagaet_izmeneniy

скольку наибольшая нужда в фигуре следственного судьи возникает при рассмотрении других, более типичных, категорий дел.

Все основные нарушения происходят в районном суде. И если вводить этот институт новый, если существенно перестраивать уголовный процесс под этот институт, то наверно ради массы дел, а не ради избранных, из трех тысяч экономических будет десять.

6.2. Суд присяжных и народные заседатели

В последнее время в России происходило постепенное изъятие все большего числа дел из компетенции суда присяжных: шпионаж, терроризм, государственная измена и т.д. Кроме того, практики следственных органов также не способствуют развитию суда присяжных: следователи всеми способами стараются переqualифицировать обвинение таким образом, чтобы оно не могло быть передано в суд присяжных. С точки зрения опрошенных нами экспертов, такая ситуация недопустима, наоборот, больше категорий дел должны допускать возможность рассмотрения их судом присяжных. Основная проблема связана с критериями отнесения дел к компетенции суда присяжных.

Нужно выработать какой-то консенсус. Первый формальный признак, конечно, это непризнание обвиняемым своей вины, но этого мало, потому что тогда все будут не признавать себя виновными. При наличии полных доказательств мы будем мучиться со всей этой сложной процедурой суда присяжных. Наверно нужно кроме непризнания своей вины вводить какие-то дополнительные критерии: оценку судом или государственным обвинителем совокупности доказательств, наличие противоречивых доказательств, наличие доказательств взаимоисключающих друг друга, подтверждающих – не подтверждающих вину, т.е. вот над этим нужно думать.

В качестве альтернативы суду присяжных, более дешевой в первую очередь, часто называется возвращение института народных заседателей. Проект реформы существует в разных вариациях: Сергей Пашин предлагал привлекать заседателей при разрешении вопроса об избрании меры пресечения, профессор Елена Лукьянова – при рассмотрении дел о нарушениях избирательных прав¹¹³. В итоге с инициативой выступил Совет по правам человека на встрече в январе 2014 года с президентом. Президент поручил Верховному Суду сформулировать конкретные предложения в этом направлении. В итоге ВС предложил введение двух народных (судебных) заседателей для совместного с судьей разрешения тяжких и особо тяжких преступлений. Эту инициативу поддержал и Генеральный прокурор Юрий Чайка, который заявил следующее: «Бывают ошибки, они вынуждены консультироваться с судьей, и мы считаем, что, когда они уходят в совещательную комнату, с ними должен находиться профессиональный судья, который

¹¹³ Присяжные удаляются на совещание. 20.02.2015. <http://www.novayagazeta.ru/politics/67365.html>.

может их консультировать»¹¹⁴. Эта позиция Генеральной прокуратуры и Верховного Суда встретила активное неприятие со стороны экспертов и правозащитников, поскольку подменяла изначальную задумку реформы¹¹⁵. Вместо аналога западного суда шеффенов, где решения непрофессиональные судьи принимали бы самостоятельно, предлагалось возвращение печально известного советского феномена «кивал», с их полной зависимостью от судьи.

В советском народном суде заседатели выполняли функцию как бы судей. А здесь должна быть другая функция. Сегодняшние народные заседатели, сокращенная коллегия присяжных из шести человек, из четырех человек, это неважно, должны выполнять ту же функцию, что и суд присяжных, выносить вердикт «виновен-невиновен», а судья определяет меру ответственности, то есть это вопрос функционала, а не вопрос количества и названия.

В пользу возвращения народных заседателей не только в уголовное судопроизводство, но и в гражданский процесс, высказались президент Гильдии российских адвокатов Гасан Мирзоев, а также бывший председатель ВАС, советник президента Вениамин Яковлев¹¹⁶. Однако эксперты в интервью с нами выражали сомнения относительно готовности населения к участию в гражданском процессе в качестве присяжных или народных заседателей.

Я сама не являюсь активным приверженцем суда присяжных в гражданских делах, потому что не считаю, что наше население настолько сегодня юридически активно, чтобы выносить суждения по гражданским процедурам. В уголовном производстве, я считаю, что расширение применения института суда присяжных, безусловно, послужило бы гуманизации уголовного правосудия.

6.3 Изменение полномочий председателя суда

Широкий круг властных полномочий председателей судов всегда рассматривался как ограничение независимости отдельного судьи при принятии решения, особенно после резонансного конфликта председателя Мосгорсуда Ольги Егоровой и судей Сергея Пашина и Ольги Кудешкиной. В качестве варианта решения проблемы экспертами рассматривалась возможность выборности должности председателя всеми судьями того или иного суда. Это способствовало бы большей ответственности председателя перед избравшими его коллегами. Такую позицию¹¹⁷

¹¹⁴ Суд ждет заседателей. Юрий Чайка просит поправить закон. 29.04.2015. <http://www.rg.ru/2015/04/29/sudi-site.html>

¹¹⁵ Ощущение причастности к правосудию. КГИ презентовал свой законопроект по судам присяжных. 10.04.2015. <http://www.kommersant.ru/doc/2705366>.

¹¹⁶ Мантия не сдается. Юристы предлагают назначать судей пожизненно. 01.06.2012. <http://www.rg.ru/2012/06/01/uristi.html>

¹¹⁷ Судьи сами должны выбирать председателя суда / Общественная палата. 12.11.2009. <http://pravo.ru/news/view/20019/>.

отстаивал, в частности, Генри Резник. В интервью с нами эксперты предлагали довольно подробные и конкретные механизмы избрания председателей на должность. Например, Тамара Морщакова предложила распространить опыт избрания председателя Конституционного суда и на другие ветви судебной власти.

Процедура выборов такая: весь список судей предлагается как список кандидатов, девятнадцать кандидатов. Проводится рейтинговое голосование, каждый тайно отмечает свои предпочтения. Он может отметить кандидатур, сколько хочет, по результатам этого первого голосования выделяется группа лидеров. И эта группа лидеров выносятся уже как кандидаты на следующий тур голосования. В этом следующем туре уже можно голосовать за кого-то одного. Тогда получается группа людей, которая собрала больше всего голосов. Три кандидата, набравших максимум в этой группе, вносятся в следующий список. И по следующему списку оказывается выбранным тот, кто набрал больше половины голосов от судей.

Однако, по мнению экспертов, сторонники выборности председателя не учитывают тот факт, что большая часть судов в российской глубинке очень малочисленны по составу, описанная выше процедура им не подойдет.

Многие говорят, выбирать их надо, это довольно смешная идея, по-моему. Во-первых, потому что есть очень маленькие суды и их очень много, около тысячи. Вот непонятно, как они будут из трех одного избирать председателем.

Как представляется, эксперт здесь имеет в виду не технические сложности с организацией выборов (с этим как раз проблем не должно быть), а утрату всякого смысла в них при таком малом количестве кандидатов. Выборы не будут в этом случае работать как механизм определения наиболее достойного, разница между назначением и выборами в духе «кто-то же должен взять на себя эту функцию» не столь велика.

На законодательном уровне выборность председателя не была введена, проблема председательской власти так и не получила решения, скорее наоборот – список его полномочий только расширялся. Так, пакет законопроектов 2010 года по реформированию судов общей юрисдикции повлек за собой увеличение числа полномочий председателя. В частности, к его компетенции были отнесены и кадровые вопросы (в том, что касается аппарата судов), и взаимодействие с органами исполнительной власти, и внесение представлений в квалификационные коллегии по поводу дисциплинарных нарушений судьи¹¹⁸.

Полномочия в области дисциплинарного производства чаще всего обозначались нашими экспертами в качестве главного рычага давления председателя на судей.

¹¹⁸ Полномочия председателей судов общей юрисдикции расширятся. 11.01.2010. <http://www.vedomosti.ru/politics/articles/2010/01/11/polnomochiya-predsedatelej-sudov-obschej-yurisdikcii-rasshiryatsya>.

Схема осталась прежняя: если ты поссорился с председателем, то, значит, скоро выяснится, что ты какое-то дело не в срок рассмотрел. И все – дальше он пишет бумагу, и тебя выгоняют. Вот это должно быть, конечно, аннулировано, потому что председатель суда – первый среди равных.

Другим важным инструментом давления являются полномочия председателя, связанные с продвижением судьи по службе, по мнению экспертов, они также нуждаются в ограничении.

Вторая проблема – это роль и участие председателя в карьерном росте судьи: присвоение класса, повышение соответствующее, доплаты за классность и прочее. Без представления председателя это не делается. И здесь от председателя зависит очень многое: можно кому-то преференции создавать, можно кого-то, наоборот, прижать и подзадержать на этом пути.

Помимо этого, важным ресурсом власти председателя является возможность распределения дел судьям. Если в арбитражных судах эту функцию чаще всего осуществляет автоматизированная система, то в общей юрисдикции это до сих пор обычно берет на себя председатель.

Здесь вот одна процессуальная проблема – это процедура распределения дел. И эти рычаги в руках председателя и председатель не упустит эти рычаги ни при каких условиях.

В последнее время дискуссия разворачивается вокруг возможности поэтапной передачи администратору суда многих функций председателя, что лишит последнего организационно-финансовых рычагов давления на судей. В арбитражной системе такую конфигурацию полномочий пытались внедрить, но с упразднением ВАС этот процесс затормозился.

Сегодня председатель суда – это фактически единоличный исполнительный орган юридического лица, не совсем юридического лица, но будем теперь такой терминологией пользоваться, юридического лица под названием суд. Он занимается всем, от организации закупки туалетной бумаги, карандашей, конвертов до организации управления правосудия, что по сути своей неверно. В арбитражной системе попытка развязать эту компетенцию была предпринята, опять же мы не успели довести до конца, сейчас этот институт полностью разрушен. Это был институт администраторов судов, которые должны были заменить председателей во всех функциях, касающихся административно-хозяйственного распоряжения).

В общей юрисдикции вслед за арбитражными судами также наметилось движение в сторону повышения роли администратора. Так, по разработанной Судебным департаментом и одобренной Советом судей «Концепции реформирования института администраторов судов общей юрисдикции» администратор должен стать более значимой фигурой по сравнению с предше-

ствующим статусом. Теперь его должность была отнесена к руководящим должностям. Поскольку должность администратора суда исключалась из номенклатуры Судебного департамента, тем самым снималась проблема его двойственного ведомственного положения: до этого они подчинялись руководству в Судебном департаменте, но де-факто одновременно подчинялись и председателю суда¹¹⁹.

Итоги

Ключевые предложения последних лет, которые не были реализованы, более ориентированы на решение фактических проблем судебной системы, проблем, существующих с точки зрения, внешней по отношению к судебной системе и системе правоохранительных органов. Они нацелены

- на преодоления разрыва общества и судебной системы – традиционным юридическим способом является увеличение представленности общества в отправлении правосудия, обычно закрепляемой в форме присяжных или соучастия граждан в вынесении судебных решений (два заседателя);
- на повышение вне-ведомственного контроля над стадией предварительного следствия, выравнивание положения сторон защиты и обвинения на досудебной стадии – такую возможность часть юридического сообщества видит во введении фигуры следственного судьи;
- снижение роли председателей судов, повышение внутренней независимости судей.

Эти предложения вызывают больше критики при экспертных обсуждениях, что может быть обусловлено тем, что их внедрение не позволяет прогнозировать легкого сохранения предыдущей практики и требует более существенной трансформации всей судебной системы. Показательно, что предложение о суде присяжных и следственных судей изначально позиционировались как изменение баланса сил и процедуры для уголовных дел по экономическим преступлениям. Но при реализации – в части суда присяжных – экономические преступления не попали в список возможной сферы рассмотрения присяжными. Одновременно эти предложения вызывают и больше критики по степени проработанности и учета специфики «российской судебной системы». Это является важной особенностью реакции консервативной части юридического/экспертного сообщества, когда любое более радикальное и действенно предложение заведомо меньше вписывается в зарегулированную правовую сферу современности.

Таким образом, проблемно-ориентированные решения вызывают больше критики и наталкиваются на серьезные препятствия в реализации.

¹¹⁹ Администраторов судов тоже реформируют. 16 декабря 2013. <http://pravo.ru/review/view/95446/>

ЗАКЛЮЧЕНИЕ: ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И МЕРЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

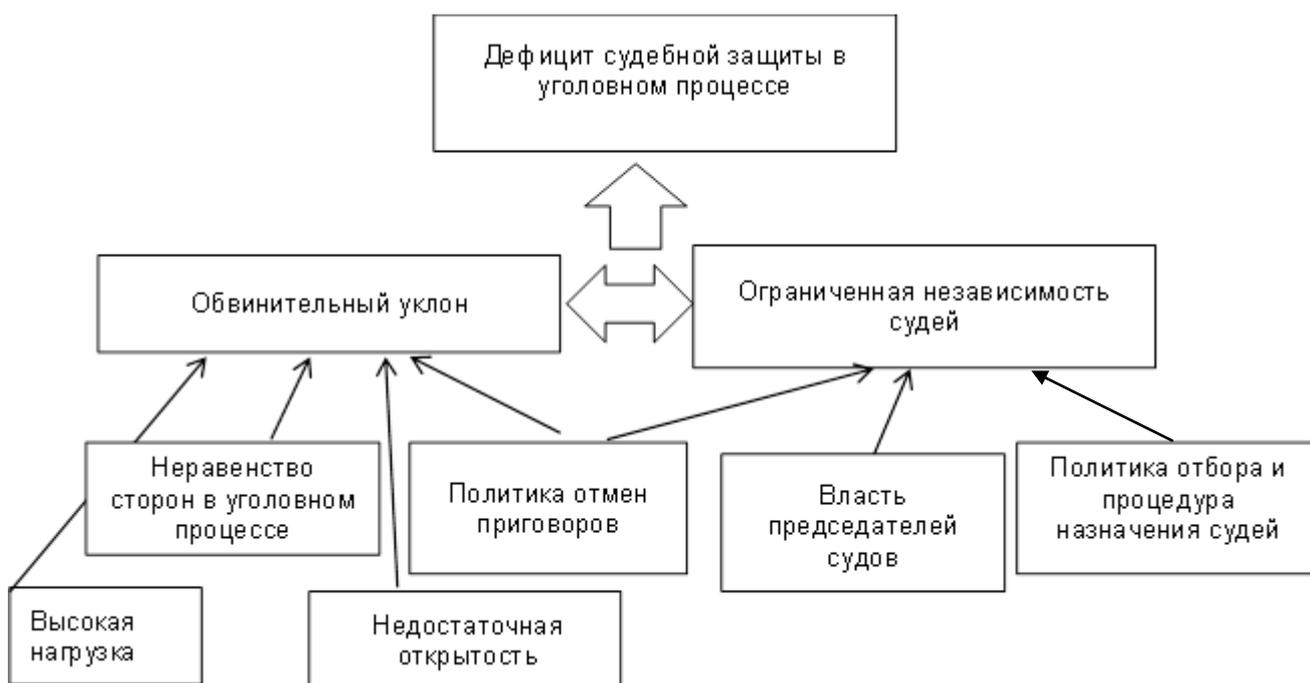
Стратегия совершенствования судебной системы должна строиться не на основе идеала или внешних заимствований, а прежде всего исходя из состояния существующей судебной системы и тех проблем, которые препятствуют реализации на практике права граждан на судебную защиту, конституционных принципов независимости судей и автономии судебной власти от других ветвей власти. Иными словами, и проблемы, и их решения должны быть укоренены в реальном контексте работы сегодняшней судебной системы. Такой подход не отрицает ни важности фундаментальных ценностей справедливости и равенства перед законом, ни ценности лучших практик, наработанных в мире. Но абстрактные ценности и организационно-правовые решения, характерные для других национальных юрисдикций, всегда трансформируются местным контекстом, поэтому их механическое приложение часто дает неожиданные и непредвиденные результаты. В противовес этому, проблемно-ориентированный подход к реформам, предполагающий диагностирование конкретных проблем, понимание их истоков и взаимосвязей, а также нахождение решений, которые способны эти проблемы решить, страхует нас от недооценки национального контекста.

Другим важным принципом нашего подхода является большое внимание к организационным, институциональным и социокультурным аспектам работы судебной системы. При всей важности формального, нормативного регулирования, нельзя забывать о том, что суды (как и прокуратура или следственные органы) – это не только определенные в законе участники уголовного судопроизводства, наделенные правами и обязанностями, но и вполне конкретные организации, в которых работают люди, взаимодействующие друг с другом для достижения определенных целей. Соответственно, поведение участников уголовного судопроизводства подвержено влиянию множества факторов, лежащих за пределами формального регулирования. Среди них – распределение власти в организации, цели и ограничения, определяемые интересами организации, нормы профессиональной среды, интересы, связанные с карьерой, избеганием рисков, разнообразные ограничения, начиная от интересов других участников, до физических ограничений, диктующих необходимость сокращения усилий. Мы исходим из того, что эти факторы в не меньшей, а то и в большей степени определяют качество правосудия и его возможности для защиты граждан, чем нормы действующего законодательства. И реформирование должно затрагивать прежде всего организационные и институциональные аспекты судебной системы.

В предыдущих главах на основании эмпирических исследований была проделана диагностика основных проблем российской судебной системы в части уголовного судопроизводства. По большому счету, проблема российской судебной системы в части уголовного судопроизводства состоит в том, что в российской юрисдикции граждане не могут рассчитывать на безусловную эффективную судебную защиту в соответствии с законом. Возможность получить справедливое и независимое решение суда может быть в любой момент ограничена. Предпосылками этой проблемы является обвинительный уклон в судах и ограниченная независимость судей. В свою

очередь, происхождение этих двух проблем, механизмы их воспроизводства восходят к целому ряду причин, коренящихся в организации и практике работы судебной системы, а в некоторых случаях – в недостатках действующего законодательства. Это политика отмен приговоров вышестоящими судами и дисциплинарная ответственность судей за такие отмены, организационная власть председателей судов, политика и практика отбора и назначения кадров на судейские должности, процессуальное неравенство сторон, высокая нагрузка на судей, недостаточная открытость правосудия. Логика диагностики проблем и их причин приведена схематично на рисунке 17.

Рисунок 17. Проблемы российской судебной системы и их происхождение



Исходя из диагностики проблем и их причин можно предложить следующие направления и меры, реализация которых снизит обвинительный уклон и повысит независимость судей от исполнительной власти и в необходимой степени – от вертикали судебной власти, что в конечном счете приведет к повышению качества правосудия и судебной защиты граждан. Это

1. Преодоление обвинительного уклона;
2. Снижение организационной зависимости судей;
3. Изменение политики рекрутинга судей;
4. Снижение нагрузки на судей с сохранением доступности правосудия.

Преодоление обвинительного уклона

1. Необходимо изменить механизмы работы квалификационных коллегий так, чтобы возможность привлечения к ответственности любого судьи, по сути, без конкретизации оснований стала сильно затруднена. Это может быть увеличение открытости работы квалификационных коллегий, увеличение роли независимых представителей общественно-

сти (не судей в отставке) в их работе, введение альтернативных мер дисциплинарного воздействия на судью (кроме замечания и прекращения полномочий).

2. Расширение юрисдикции суда присяжных, поскольку решения присяжных не подвержены влиянию организационных ограничений профессиональных судей и ведомственных интересов обвинения. Рекомендуется принятие программы развития суда присяжных, включающей расширение его использования, организационную поддержку и защиту, совершенствование процедур отбора присяжных, продвижение в обществе идеи важности участия граждан в работе судов присяжных.
3. Расширение прав стороны защиты в суде и проработка нормативных оснований для обеспечения обязательности приобщения материалов защиты к уголовному делу на досудебной и судебной стадии.
4. Изменение механизмов вхождения в дело защитника «по назначению» на всех процессуальных стадиях. Судьи и особенно следователи должны быть полностью исключены из этого процесса. Такое назначение может быть организовано через расширение функций адвокатских образований или введение формальных способов отбора адвокатов для участия в такой работе.
5. Совмещение функций надзирающего прокурора и гособвинителя таким образом, чтобы один и тот же сотрудник прокуратуры надзирал за следствием по определенному делу и поддерживал бы обвинение по этому же делу в суде, то есть нес за него ответственность единолично и от начала до конца.
6. Запретить отмену в апелляционном, кассационном и надзорном порядке оправдательного приговора, постановленного на основании вердикта присяжных, если не постановлен обвинительный приговор в отношении председательствующего судьи или коллегии присяжных или отдельных ее членов по обвинению в преступлении, предусмотренном ст. 305 УК РФ.

Снижение организационной зависимости судей

1. Изменить организационные принципы работы судов в части назначения и полномочий председателей. В частности, ввести выборы председателя суда, ограничение срока пребывания в должности и ротацию председателей. Освободить председателей от организационно-хозяйственных функций, передав их на практике администраторам судов, не имеющим содержательного отношения к судопроизводству.
2. Ввести в качестве обязательного случайный принцип распределения дел в судах (в судах, где есть специализация судей, – с учетом последней).

Изменение кадровой политики и процедуры назначения

1. Провести детальный анализ существующей фактически процедуры назначения судей и либо привести ее в соответствие с законодательством, усилив роль органов судейского

сообщества и убрав не прописанные в законе инстанции и процедуры, либо узаконить и сделать прозрачными те механизмы, которые сложились к настоящему времени.

2. Увеличить минимальный юридический стаж, требуемый для назначения на должность судьи, до десяти лет или увеличить возраст для кандидата в судьи до 35 лет.
3. Повысить уровень оплаты сотрудников аппарата суда как минимум в два раза.

Снижение нагрузки на судей

1. Ввести Постановлением правительства правила обращения в суд для органов государственной власти. Данные правила (по аналогии с действующими нормативами Федеральной налоговой службы) должны ограничить возможности федеральных органов исполнительной власти, а также фондов и структур, подведомственных Правительству по возбуждению дел искового производства с суммой требований менее 10 тысяч рублей (при стоимости рассмотрения одного дела 7 тысяч). Рассмотреть вопрос о реализации аналогичных мер на уровне органов государственной власти субъекта федерации и органов муниципального управления второго уровня.
2. Сформировать практику адекватного возмещения судебных издержек для выигравшей стороны.
3. Проанализировать судебную практику по гражданским делам и расширить дискреционные полномочия сотрудников органов государственного и муниципального управления в той части, где в силу отказов чиновников от принятия самостоятельных решений возникает ситуация, в которой суды рассматривают очевидные вопросы.

Данные предложения лишь в первом приближении показывают направления, в которых возможно изменение судебной системы при ориентации на установленные проблемы. Мы считаем важным продолжение дискуссии о том, какие конкретные меры могут изменить российскую судебную систему, и как они должны быть увязаны между собой.

ПРИЛОЖЕНИЕ. СПИСОК ЭКСПЕРТОВ, ОПРОШЕННЫХ В ХОДЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Сергей Анатольевич Пашин, к.ю.н., профессор НИУ ВШЭ, судья в отставке
2. Тамара Георгиевна Морщакова, д.ю.н., профессор НИУ ВШЭ, судья Конституционного суда в отставке
3. Михаил Юрьевич Барщевский, д.ю.н., полномочный представитель Правительства РФ в высших судебных инстанциях
4. Александр Витальевич Смирнов, д.ю.н., советник Конституционного суда РФ
5. Елена Васильевна Кудрявцева, д.ю.н., профессор кафедры гражданского процесса МГУ
6. Михаил Зиновьевич Шварц, к.ю.н., доцент кафедры гражданского процесса СПбГУ, адвокат
7. Елена Георгиевна Авакян, бывший начальник Контрольно-аналитического управления ВАС, советник адвокатского бюро «Егоров, Пугинский, Афанасьев и партнёры»
8. Иван Веселов, юрист (руководитель группы) юридической фирмы Goltsblat BLP
9. Лидия Алексеевна Воскобитова, д.ю.н., заведующая кафедрой уголовного процесса МГЮА им. О. Е. Кутафина

Сотрудники Института проблем правоприменения

Научный руководитель

Вадим Волков доктор социологических наук, PhD (Cambridge University), профессор социологии права им. С.А. Муромцева Европейского университета в Санкт-Петербурге, автор книги «Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ» (2005)

Научные сотрудники

Кирилл Титаев социолог, специалист по эмпирическим исследованиям права и правоприменения

Арина Дмитриева социолог, экономист, специалист по экономическому анализу права

Михаил Поздняков юрист

Мария Шклярчук юрист, L.L.M. (Hamburg), кандидат экономических наук, специалист по проблемам правоохранительной деятельности, сравнительному правоведению

Дмитрий Скугаревский экономист, специалист по судебной статистике

Екатерина Ходжаева кандидат социологических наук, специалист по социологии профессий

Ирина Четверикова юрист, социолог, специалист по проблемам правоохранительной деятельности

Екатерина Моисеева кандидат социологических наук, специалист по социологическому анализу рынков и социологии профессий

Тимур Бочаров юрист, социолог, специалист по гражданскому и арбитражному процессу

Алексей Кнорре социолог, программист

Административный директор – Мария Батыгина **Администратор – Маргарита Ниязова**

Наши книги

- По ту сторону права: законодатели, суды и полиция в России. М., 2014. – 331 с.
- Право и правоприменение в зеркале социальных наук: хрестоматия современных текстов. М., 2014. – 568 с.
- Как судьи принимают решения: эмпирические исследования права. М., 2012. – 368 с.
- Право и правоприменение в России: междисциплинарные исследования. М., 2011. – 317 с.
- Обвинение и оправдание в постсоветской уголовной юстиции. М., 2015, – 320 с.
- Российские судьи: социологическое исследование профессии. М., 2015. – 272 с.

Наши серии

- Аналитические записки по проблемам правоприменения
- Аналитические обзоры по проблемам правоприменения
- Препринты сотрудников ИПП

Все материалы сотрудников ИПП
Вы всегда можете найти на сайте
www.enforce.spb.ru

