

**Аналитические
записки по проблемам
правоприменения
Июль 2012**

КАК ОБЕСПЕЧИТЬ НЕЗАВИСИМОСТЬ СУДЕЙ В РОССИИ

Санкт-Петербург

Как обеспечить независимость судей в России. (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения», Июль 2012) Авторский коллектив: Волков В.В., Панеях Э.Л., Поздняков М.Л., Титаев К.Д. СПб: ИПП ЕУ СПб, 2012. — 28 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, компаниями АФК-Система, Лента, Фондом Макаруров 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: jpp@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.

Основные выводы (Executive summary)

Независимость судебной системы является одним из ключевых способов обеспечения эффективности национальной правоприменительной среды, ее конкурентоспособности по сравнению с юрисдикциями других государств, стимулирования экономического роста. Только реально независимый суд (независимый не только от сторон, но и от других ветвей власти) может помочь в преодолении правового нигилизма, сделать возможным переход огромного числа отношений между людьми в правовое поле, избежать обострения конфликтов в России.

В течение последних трех лет Институт проблем правоприменения проводил исследования российской судебной системы. Они включали данные опросов судей, интервью с участниками процессов, экспертами и судьями, анализ, в том числе статистический, судебных решений и иных документов. На основании материалов этих исследований выделено четыре основных фактора, которые ограничивают независимость судей:

- 1. Влияние председателей судов**, существенно превышающее те полномочия, которые прописаны в законодательных актах.
- 2. Непрозрачная и многоступенчатая система назначения судей**, которая создает неадекватный кадровый отбор и содержит возможности для широкого влияния различных органов исполнительной власти в ущерб судейскому сообществу.
- 3. Влияние прокуратуры** (стороны обвинения) и позиция вышестоящих судов, которые ограничивают возможности судей районных судов по вынесению оправдательных приговоров и нарушают принцип равенства сторон в судебном процессе.
- 4. Перегруженность судей** первой инстанции судов общей юрисдикции, что ограничивает возможность содержательного рассмотрения дел и способствует распространению формального («конвейерного») подхода к правосудию.

В документе подробно анализируется каждый из названных факторов и механизмы их воздействия на судей. Их совокупный эффект состоит в том, что при вынесении решений судьи вынуждены принимать во внимание значительное число ограничений внеправового (экстра-легального) характера, в том числе, позицию председателя суда, вероятность отмены приговора, перспективы карьерного роста и получения премий, дисциплинарные санкции вплоть до снятия с должности, жесткие процессуальные сроки.

Сделать судей независимыми в одночасье нельзя. Но можно принять ряд понятных и реалистичных мер, которые постепенно будут работать в направлении повышения независимости судей и роли судейского сообщества. Они подробно обоснованы в настоящем тексте. Кратко, они таковы (в соответствии с четырьмя основными факторами зависимости судей):

- 1. Провести реформу института председателей судов** общей юрисдикции, в частности:
 - Изменить механизм назначения председателей. Председатель суда должен избираться коллективом конкретного суда сроком на три года без права на повторное замещение этой должности.
 - Освободить председателя суда от подавляющего большинства хозяйственных и административных функций, которые он сегодня выполняет. Для этого нужно сделать реально работающим институт администратора суда.
 - Последовательно отделить институт председателей от органов судейского сообщества, в частности, от совета судей.

- Реорганизовать систему передачи информации о текущих приоритетах судебной политики таким образом, чтобы минимизировать роль председателя, а максимально возможное количество документов и рекомендаций публиковать для сведения не только судей, но и прочих участников процесса.
 - Отменить систему премирования и депремирования судей. Заработная плата судьи должна зависеть только от стажа.
- 2. Изменить систему назначения судей.** Это постепенная реформа, которая может пойти по одному из трех направлений:
- Назначение значительной части судей (60-80%) переносится на уровень субъекта федерации.
 - Главная роль в назначении судей возлагается на органы судейского сообщества. То есть, президент по-прежнему назначает судей, но при этом он не может не согласиться с решением органов судейского сообщества.
 - Третий путь практически не требует коррекции законодательства. Он предполагает легализацию существующих механизмов и повышение их прозрачности.
- 3. Ограничить возможности стороны обвинения (прокуратуры) оказывать давление на судей,** в частности:
- Ввести категорию отмены решений нижестоящих судов в кассационной и апелляционной инстанции по причинам, порочащим судью. Отмена решения не должна считаться ошибкой судьи и приводить к дисциплинарным мерам, кроме как в случае наличия признаков недобросовестности (низкой квалификации, грубой ошибке) судьи.
 - Законодательно ввести ограничения для прокуратуры на обжалование оправдательных приговоров или оставить право на обжалование только за потерпевшей стороной.
 - Ввести правило, по которому государственное обвинение в суде представляет тот же прокурор, который занимался надзором над оперативно-розыскной деятельностью и следствием по этому делу. Тем самым повысить ответственность прокурора за нарушения в ходе следствия, сделать его заинтересованным в законности следственных действий и высоком качестве доказательств, а не в давлении на судью.
 - Четко прописать в федеральном законе, что опыт работы в качестве следователя, прокурора, дознавателя не засчитывается при исчислении стажа работы в должности судьи и одновременно снять эти ограничения для лиц работающих в качестве адвокатов.
 - Прямо запретить сотрудникам силовых структур (особенно прокуратуры и органов следствия) принимать какое-либо участие в назначении судей (входить в коллегиальные органы, участвовать в проверках и т.д.).
- 4. Существенно снизить нагрузку на судей, разгрузить суды.** Для этого необходимо:
- Убрать требование обязательного изготовления мотивировочной части решения в судах общей юрисдикции при условии, что ни одна из сторон не заявляет желаний обжаловать дело и не ходатайствует об изготовлении мотивировочной части.
 - Наделить помощников судей некоторыми процессуальными полномочиями.
 - Увеличить в 2-3 раза заработную плату технического персонала судов (в первую очередь помощников судей), что позволит привлечь к этой работе более

квалифицированных специалистов, снизит текучку кадров и позволит возложить на них реальную ответственность.

- Произвести ревизию и оптимизацию судебного документооборота в целях сокращения количества документов, необходимых для выполнения простых процессуальных действий.
- В гражданском процессе необходимо провести отдельный анализ обращений в суд государственных органов и выделить ситуации, в которых последние перекалывают на суд ответственность за мелкие и технические решения (направляя туда граждан, вместо того, чтобы разрешить вопрос самостоятельно). Выявленные проблемные вопросы (конкретные госорганы и тематические сферы) нужно урегулировать на уровне административных регламентов.

Оглавление

Основные выводы (Executive summary)	3
Введение.....	6
Отсутствие независимости судов: симптомы и последствия.....	8
Обвинительный уклон	8
Низкий уровень доверия судам	8
«Шаблонный» подход к принятию решений	8
Как обеспечить независимость судов и судей: четыре направления.....	10
1. Реформировать институт председателей судов.....	10
Как реформировать институт председателей	14
2. Изменить систему назначения судей.....	14
Как реформировать систему назначения судей	17
3. Снизить влияние стороны обвинения в суде.....	18
Как изменить отношения судов и гособвинения	22
4. Снизить нагрузку на судей.....	24
Как разгрузить суды.....	26

Введение

Независимая судебная система, способная защищать права граждан, общественный порядок и обеспечивать справедливость является ключевым условием развития современных обществ. Верховенство права — это сегодня главное средство обеспечения здорового предпринимательского климата, защищенности граждан, поддержании в обществе коллективных представлений о наличии стабильных и универсальных правил, которые в равной мере относятся ко всем без исключения вне зависимости от статуса или уровня дохода. Страны с высоким индексом верховенства права являются также и наиболее благополучными экономически и наоборот.¹

Если судебная система является зависимой от политического влияния в обществе, если она служит инструментом реализации интересов отдельных групп, репрессий против конкурентов, политических оппонентов или просто средством легитимации политики властной элиты, то в обществе возрастает риск стагнации, нарастания социальной напряженности и последующего социального взрыва. В краткосрочной перспективе управляемое правосудие может помогать стабилизировать существующий политический порядок, но в средне- и долгосрочной перспективе дефицит права и справедливости вызывает системный кризис, который все труднее разрешить эволюционным путем. Цена подчинения судов интересам правящей элиты оказывается чрезвычайно высока для всего общества.

Помимо внешнего политического контроля, не меньшие угрозы создает и бюрократическая подотчетность, «внутриорганизационная» зависимость судей (от председателей судов, от аппарата), которая по своим последствиям примерно так же опасна: система начинает работать сама на себя, судьи принимают решения так, как удобнее, легче или выгоднее им самим и судейскому начальству, законность отходит на второй план.

В Советском Союзе суды относились к правоохранительной системе, судьи в обязательном порядке были членами КПСС, а отдельной и независимой судебной власти советская юстиция не предполагала. Основы независимости судебной системы были заложены в России в девяностые годы. Постановление Верховного Совета РСФСР от 24.10.1991 N 1801-1 «О Концепции судебной реформы в РСФСР» провозгласило независимость судебной власти. Этот принцип нашел отражение в Законе РФ от 26.06.1992 N 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации», где в ст. 1 утверждается, что судебная власть самостоятельна по отношению к исполнительной и законодательной власти, а судьи подчиняются только Конституции РФ и никому не подотчетны в отправлении правосудия. В Конституции РФ 1993 года были закреплены гарантии независимости судебной власти. Они были в дальнейшем конкретизированы в Федеральном конституционном законе от 31.12.1996 N 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации».

Однако многочисленные законодательные и организационные преобразования 1990х и 2000х не обеспечили воплощение в жизнь основополагающих принципов законодательства, касающихся независимости судебной власти и судей. Наоборот, повседневное функционирование судебной системы являет собой один из наиболее явных примеров расхождения между формальными положениями законодательства и реальной практикой. Повседневная организация судопроизводства, действительное распределение властных полномочий, процедуры назначения и снятия с должности судей, формальные показатели работы судов и судей, неформальные ограничения

¹ Этот тезис доказывается в статье экономистов La Porta L., Lopes-de-Silanes F., Vishny R. "Law and Finance" // Journal of Political Economy, 1998, vol. 106, № 6, P. 1113-1155. См также Индекс верховенства права за 2011 <http://www.worldjusticeproject.org/?q=rule-of-law-index/index-2011>

действуют в направлении, противоположном духу и букве основополагающих законов, предполагающих их независимость.

Вместе с тем, развитие общества, экономический рост, расширение городского среднего класса, развитие частного предпринимательства, профессиональных слоев, а также активизация гражданского общества предъявляют новые требования к качеству правовой среды и уровню верховенства права. Дальнейшее экономическое развитие России, рост конкурентоспособности, сдерживание оттока капитала и эмиграции людей невозможны без судебной системы, которая была бы независима на деле и пользовалась бы доверием граждан.

В настоящий момент качество судебной системы России не соответствует сложности общества и динамизму его развития; она тормозит дальнейшее развитие. Более того, соблазн манипулирования судами в интересах текущей политической борьбы способствуют снижению авторитета правосудия в глазах граждан. Это значит, что противоречия и конфликты будут разрешаться за пределами судов.

Иными словами, реформа судебной системы в направлении обеспечения ее независимости и влияния, по сути, в направлении реализации на деле тех принципов, которые записаны в Конституции РФ и многочисленных федеральных законах, постулирующих отдельную и независимую судебную власть, является основным условием сохранения целостности страны и возможности для дальнейшего развития.

Преобразования в судебной системе необходимы срочно. Однако в силу сложности и присущего этой системе естественного консерватизма такая реформа может занимать длительное время, а эффекты преобразований могут появиться через несколько лет. Тем не менее, должны быть предприняты меры, которые могли бы запустить процесс эволюции судебной системы в сторону повышения ее независимости, в сторону усиления судебной власти.

Данная аналитическая записка содержит описание и обоснование ряда мер, реализация которых будет способствовать повышению независимости судей, судебной власти в целом, но которые можно было бы осуществить в сравнительно короткие сроки. Они могут дать определенный эффект вне зависимости от состояния других элементов политической системы.

Анализ проблем, источников зависимости и ограничений, а также рекомендации по их преодолению основаны на данных исследований, проводившихся Институтом проблем правоприменения в течение последних двух лет.² Часть этих исследований была посвящена уголовному судопроизводству (этим объясняется большое количество примеров из этой сферы), а часть — распространялась на все функции судов общей юрисдикции (уголовное, гражданское, административное судопроизводство).

² Эти исследования включали 28 экспертных интервью с судьями в различных регионах; проведение анкетного опроса судей; анализ судебной и правоохранительной статистики; интервью с сотрудниками полиции, следователями и сотрудниками прокуратуры; анализ профессиональной периодической печати.

Отсутствие независимости судов: симптомы и последствия

Обвинительный уклон

Доля лиц, в отношении которых вынесен оправдательный приговор, в России стабильно невысока — немногим более 1% (2007 — 1,1%, 2008 — 1,1%, 2009 — 1,0%, 2010 — 0,7%, 2011 — 0,8%). Сюда можно добавить 2% дел, прекращенных судами по реабилитирующим обстоятельствам. При этом практически все оправданные — это фигуранты тех дел, в которых не только отсутствует государственное обвинение в суде (дела частного обвинения) но и не проводится предварительное следствие. В 2011 году из 9 тыс. человек оправданных судами, 7 тыс. проходили именно по таким делам. Для всех остальных процент оправданий составил 0,26%. Такая статистика девальвирует работу стороны защиты, разрушает надежды подсудимого на то, что его аргументация может быть услышана в суде, а сам судья выступает скорее придатком правоохранительных органов, а не лицом, беспристрастно оценивающим аргументацию сторон. Цифры говорят о том, что в суде доминирует сторона государственного обвинения. Для сравнения: в странах Западной Европы доля оправдательных приговоров от 5-10%; в дореволюционной России — 15-20%.³

Низкий уровень доверия судам

Опрос Левада-центра 2009 г. На вопрос «Доверяете ли вы нынешней судебной системе в России?» 19% ответили «Определенно нет»; 38% ответили «скорее, нет»; 26% ответили «скорее, да» и только 2% «определенно да». На вопрос «Способен ли суд в России защитить рядового гражданина от произвола чиновников?» 21% ответили «Определенно нет»; 40% «Скорее, нет»; 22% «скорее, да»; и только 4% «определенно да». Россия лидирует по количеству жалоб, подаваемых гражданами в ЕСПЧ: более 20% жалоб, поданных в ЕСПЧ в 1998-2011 годах исходили из России.⁴ Согласно исследованию Левада-центра 2010 г., среди негативных факторов, препятствующих эффективной работе российских судов, 46% респондентов назвали зависимость судей от власти и влиятельных групп. Низкая степень независимости судов также отмечается в многочисленных экспертных оценках.

«Шаблонный» подход к принятию решений

В среднем, судья рассматривает от 30 дел и материалов⁵ в неделю. Это означает, что, с поправкой на совещания, учебу и т.д. на одно дело у судьи уходит (при нормальном рабочем дне) от 1,1 до 1,6 часа. За это время судья должен ознакомиться с материалами дела, провести заседание, принять решение, и изготовить текст решения. А у 12% судей нагрузка достигает 50 дел и материалов в неделю, что значит 48 минут на одно дело. Из-за этого судьи ограничены в возможности вникать в существо дел и ориентируются на шаблоны; формируется толерантное отношение к

³ Российский суд в делах, где государство не участвует на стороне обвинения ни на этапе судебного разбирательства, ни следствия, демонстрирует даже более высокий уровень оправданий: 29-30%

⁴ Данные с сайта Европейского суда. <http://europeancourt.ru/statistika-evropejskogo-suda/#XV>

⁵ Материалами в России называются все так называемые сервисные решения, которые выносятся не по существу дела, а сопровождают его, либо производны от него. Например, это вопросы условно-досрочного освобождения, заключение под стражу, рассмотрение жалобы в порядке ст. 125 УПК и т.п. Некоторые из них существенно проще, чем дело, некоторые не менее сложны и требуют не меньше времени, чем типовое дело.

неадекватным решениям в целях соблюдения процессуальных сроков; постоянно нарушаются процессуальные нормы в связи с необходимостью разрешать дела за предельно короткое время; в уголовном судопроизводстве решения по делам часто переписываются с обвинительного заключения; в административном — принимаются по сути вообще без рассмотрения дела по существу, за несколько минут. Та же ситуация и в гражданском правосудии. Чаще всего, судье нужно за полчаса вникнуть в ситуацию, принять содержательное решение и, как минимум, отредактировать черновик решения, подготовленный помощником. Понятно, что встречаются сложные или масштабные дела, на которые судья тратит много времени. Но даже там сказывается наличие постоянного временного пресса.

Как обеспечить независимость судов и судей: **четыре направления**

1. Реформировать институт председателей судов

Ключевым механизмом контроля над судьями первой инстанции является институт председателей судов. Формально председатель суда это просто один из судей, на которого возложены обязанности, выполнение которых необходимо для функционирования суда. Так, ст. 35 закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» описывает полномочия председателя как преимущественно организационные. Причем большая часть полномочий председателя суда касается работы аппарата суда, а не работы судей.⁶

В действительности роль председателя сильно расходится с той, которая обозначена в законе. Вертикаль председателей оказывается практически основным механизмом неформального управления в судебной системе. Сами судьи оценивают роль председателей как очень высокую.

Таблица 1. Распределение ответов на вопрос «Насколько важным при оценке Вашей работы по конкретному делу является мнение...?»⁷

	Не важно	Не очень важно	Важно	Очень важно
Председателя суда	12,5%	15,7%	45,3%	22,7%
Прокурора	31,5%	40,7%	21,5%	1,1%
Судейского сообщества	12,6%	12,8%	43,3%	26,5%
Главы исполнительной власти	65,0%	23,2%	4,5%	0,5%
Общественности	38,6%	29,5%	20,7%	5,7%
Коллег-судей	11,7%	17,3%	50,5%	16,9%
Адвокатов	50,6%	33,1%	10,0%	0,5%

⁶ «3. Председатель районного суда наряду с осуществлением полномочий судьи и иных процессуальных полномочий в соответствии с федеральными законами осуществляет следующие функции: 1) организует работу суда; 2) устанавливает правила внутреннего распорядка суда на основе утверждаемых Советом судей Российской Федерации типовых правил внутреннего распорядка судов и осуществляет контроль за их выполнением; 3) распределяет обязанности между своими заместителями, судьями; 4) организует работу по повышению квалификации судей; 5) осуществляет общее руководство деятельностью аппарата суда, в том числе назначает на должность и освобождает от должности работников аппарата суда, а также распределяет обязанности между ними, принимает решение о поощрении работников аппарата суда или о привлечении их к дисциплинарной ответственности, организует работу по повышению квалификации работников аппарата суда; 6) регулярно информирует судей и работников аппарата суда о своей деятельности и деятельности суда; 7) осуществляет иные полномочия по организации работы суда. 4. Заместитель (заместители) председателя районного суда наряду с осуществлением полномочий судьи осуществляет полномочия по организации работы суда в соответствии с распределением обязанностей, установленным председателем районного суда.» Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 N 1-ФКЗ (ред. от 01.06.2011) "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации", ст. 35, пп. 3-4

⁷ Источник: Российские судьи как профессиональная группа: социологическое исследование / под ред. В. Волкова. — СПб.: 2012 С. 42. См <http://enforce.spb.ru/analiticheskie-zapiski/5668-rossijskie-sudi-kak-professionalnaya-gruppa>

Как видно из приведенной таблицы, почти 70% судей считают, что при оценке их деятельности мнение председателя суда является важным или очень важным. Сравнима только роль «Судейского сообщества». При этом важно сказать, судьи часто понимают под «судейским сообществом» органы судейского сообщества,⁸ в число которых входит и квалификационная коллегия судей, роль которой как единственного органа, уполномоченного оценивать качество судейской работы, прописана в законе.

На основании интервью с судьями и анализа профессиональной дискуссии (в ходе профессиональных конференций и других рабочих мероприятий судьи вполне открыто говорят о власти председателей⁹) можно выделить несколько ключевых механизмов, обеспечивающих власть председателя.

Первым механизмом власти председателя является его роль в назначении судей. Согласно сложившейся практике, никак, насколько нам известно, не закрепленной в документах,¹⁰ председатель суда приглашается на заседание квалификационной коллегии, на котором принимается решение о том, будет ли кандидат рекомендован к назначению в судьи, или предоставляет письменную рекомендацию. При этом позитивная рекомендация не является гарантией назначения, но отрицательный отзыв председателя суда, в котором собирается работать кандидат в судьи, практически гарантируют негативное решение квалификационной коллегии. *«При этом он [кандидат без рекомендации] прекрасно понимает, что на эту должность наверняка есть кто-то уже, кого председатель суда подобрал и кого председатель на квалификационной коллегии будет отстаивать».*¹¹

Далее, уже в полном соответствии с законом председатель имеет право не согласиться с решением квалификационной коллегии и направить в мотивированное письмо с обоснованием несогласия. После этого коллегия должна двумя третями голосов преодолеть это «вето». Человеком, который вносит представление о назначении, также оказывается председатель соответствующего суда.¹² Эти нормы были внесены в закон в 2001 году и значительно усилили формальную роль председателя.

Таким образом, существует первичный фильтр, который позволяет не допускать в судьи кандидатов, изначально нелояльных председателю. Кроме того, каждый судья всегда помнит, что его работа началась с собеседования с председателем и с получения его или ее одобрения. Таким образом, практика назначения судей напоминает обычный найм работника, когда последний нанимается начальником и отвечает перед ним за свою работу.

Второй, симметричный, механизм — это процедура отстранения судей от должности, в которой роль председателя (чаще председателя суда субъекта федерации, чем председателя районного суда) столь же высока. Практически, если не брать в расчет

⁸ Практически во всех интервью с судьями, которые проводились ИПП, на прямой вопрос о роли судейского сообщества судьи отвечали так, что ответ касался только органов судейского сообщества — квалификационной коллегии и совета судей, которые закреплены в этом качестве законодательно. Насколько стало понятно из интервью, термин «судейское сообщество» применяется судьями практически исключительно к этим двум органам. «Сообщество» же в бытовом понимании они обозначают термином «коллеги».

⁹ В социологии тот факт, что некоторая практика открыто обсуждается, является ключевым признаком того, что она является органичной частью повседневной жизни. Так, например, когда мы видим, что предприниматели не готовы публично обсуждать факт взяток за получение госзаказа, мы понимаем, что эта практика не вполне легитимна и рассматривается как некоторое нарушение «нормы». В то же время, например, взятки гаишникам открыто оглашаются в любом разговоре водителей. Это говорит о том, что в данном случае пытаться бороться с этой практикой «изнутри» водительского сообщества невозможно.

¹⁰ В ст. 6 ФЗ о статусе судей в РФ (от 26 июня 1992 г. N 3132-1) прописана только роль председателей Верховного и Высшего арбитражного судов, но не всех остальных председателей.

¹¹ Председатель районного суда в отставке

¹² ст. 5, Закон РФ от 26.06.1992 N 3132-1 (ред. от 08.06.2012) "О статусе судей в Российской Федерации"

случаи откровенного нарушения закона (например, очевидные уголовные преступления) досрочному прекращению полномочий судьи предшествует неформальное согласование с председателем районного суда. То есть, практически во всех случаях, когда поднимается вопрос о том, что судью нужно лишить полномочий, по факту начинается разбирательство, в ходе которого председатель суда обладает очень большими возможностями для того, чтобы «прикрыть» своего судью. *«Для того, чтобы оказаться на ней, он должен выйти с представлением. Если председатель не выйдет ... просто так ты там не окажешься, на квалификационной коллегии. ... Может выйти председатель и зам, от которого ты зависишь.»*¹³

Практически, кроме немногочисленных оговоренных случаев, отстранить судью против воли председателя суда очень сложно и судьи это отлично понимают. В случае, когда председатель хочет инициировать процедуру отстранения судьи, ему очень легко этого добиться. При этом здесь речь не идет о том, что именно в конкретном судье не устраивает председателя. Вполне возможно, что речь идет, например, о профессиональной безграмотности или систематическом пьянстве. Однако возникает ситуация, в которой вопреки конституционному принципу судья не «независим и подчиняется только Конституции Российской Федерации и федеральному закону» (ст. 120 Конституции), а оказывается простым наемным служащим у председателя суда.

Третий механизм власти председателей суда, более мягкий, чем контроль назначений и увольнений — это распоряжение наказаниями и поощрениями. Казалось бы, судью довольно сложно наказать. Однако это не вполне так. Существуют несколько основных поощрений и наказаний. Первый и самый простой — это надбавки (премии) или их отсутствие. В реальной зарплате судьи около половины — это всевозможные премии и надбавки, которые в большинстве своем (по сути все, кроме надбавок за квалификационный класс и надбавок за выслугу лет) могут быть сняты по волевому решению. Формально это решение принимает руководитель управления судебного департамента по субъекту федерации, а реально — председатель районного суда. Таким образом, примерно половина зарплаты судьи зависит от доброй или недоброй воли председателя. *«В какой-то степени зависимы от председателя все равно, от своего непосредственного начальника зависимы все у нас, у нас не бывает абсолютно свободных людей. Вообще и в мире их нет, наверное. Мы все зависим от кого-то, от отношения начальника, хорошо он ко мне относится — даст премию, плохо — он мне её урежет, и у нас так тоже бывает. Отпуск в том или в другое время, да любой вопрос, отпустит в поликлинику или не отпустит.»*¹⁴ От председателя суда также зависит карьерный рост судей. Это повышение квалификационного класса, занятие постов председателя (и заместителя председателя) суда и переход в вышестоящий суд. Здесь рекомендация председателя районного суда или суда субъекта федерации является практически абсолютной. Нам неизвестны случаи, в которых квалификационная коллегия пошла бы против воли руководителя. Опять же, судья, который не имеет таких рекомендаций, практически не может рассчитывать на какой-то карьерный рост.

Четвертый механизм, на котором основана власть председателя суда — это технология распределения дел. В некоторых судах используется техника случайного распределения дел, но, как правило, дело конкретному судье «расписывает» председатель (а в более крупных судах — его заместитель). Председатель может использовать это право для того, чтобы повлиять на исход дела. *«Ну, конечно, конечно дела о половых преступлениях, будем так говорить ... ну вот я как-то распределяла больше мужчинам, больше мужчинам. ... Женщины — во-первых, они более эмоциональны, во-вторых, они очень стоят на позицию потерпевших женщин. Понимаете, здесь может сыграть вот этот обвинительный такой сильный уклон, что «ах ты мерзавец, ты тетку (извиняюсь) или ребенка изнасиловал». А если у*

¹³ Член суда субъекта федерации, член квалификационной коллегии судей.

¹⁴ Член суда субъекта федерации, прежде — судья районного суда

*тебя есть ребенок, материнское, вот оно сильнее, чем, вот, понимаете?»*¹⁵ Так, председатель, зная о той или иной склонности судьи может передать или, наоборот, не передать конкретное дело конкретному судье. Наряду с тем, что председатель может просто влиять на исход дела, этот механизм может открывать широчайшие возможности для политического и ангажированного управления рассмотрением дел. В частности, это значит, что для обеспечения политического (или экономического — в тех судах, где это практикуется, а это далеко не все суды в России) заказа, председателю не нужно, чтобы все судьи были управляемы. Достаточно иметь одного-двух «надежных» судей, и «расписывать» им все политические и «резонансные» дела, которых ничтожное меньшинство в общем потоке.

Пятый механизм власти — это контроль всех организационных вопросов в суде. Практически все значимые мелкие управленческие решения принимаются председателем суда. В частности, это касается графика отпусков, технической оснащенности, численности и квалификации помощников и секретарей у конкретного судьи (а в судах очень часто имеется дефицит работников аппарата), регулярность и уровень повышения квалификации и так далее. Все это вместе позволяет председателю быть практически полномочным начальником над своим судом. Один судья может работать с огромной нагрузкой без единого помощника, а другой может рассматривать очень небольшое количество дел, иметь лучшие условия труда и полный штат работников аппарата. Опять же речь не идет о том, что эти механизмы обязательно делают судью зависимым, но важно понимать, что настоящая независимость — это отсутствие механизмов, которые позволяли бы взять судью под контроль.

Наконец, шестой, механизм контроля судей это информационная монополия. Поток изменений законодательства и особенно разъяснений по актуальным вопросам судебной практики таков, что ни один судья (как правило, перегруженный) не может успеть с ними ознакомиться. Возникает необходимость в фильтрации. Эту функцию, как правило, выполняет суд субъекта федерации и Верховный Суд. И ту информацию, которая считается действительно важной, принято доносить через председателей и их заместителей. Причем значительная часть информации доносится в устной форме (об этом еще будет речь ниже). В результате председатель и его заместители оказываются самыми информированными людьми в суде — именно к ним судьи обращаются в случае, когда у них есть сомнения по поводу последних тенденций в толковании тех или иных норм. В дополнение к этому во всех относительно крупных регионах председатель и его заместители монополизируют право на контакт с членами вышестоящего суда, в котором будут, в случае чего, обжалованы решения судьи. Таким образом, в дополнение ко всем перечисленным механизмам председатель оказывается еще и человеком, на которого замкнуты все каналы профессиональной коммуникации. Вместо того, чтобы узнавать о политике вышестоящего суда из публичных решений или опубликованных правовых позиций, судьи общей юрисдикции знают обо всех подобных вещах из непубличных пересказов председателя суда.

При этом, наряду с федеральными судьями общей юрисдикции во власти председателей оказались и мировые судьи. На практике председатель также активно участвует в назначениях и отстранениях, поощрениях и наказаниях, всех карьерных решениях и сохраняет информационную монополию. Пожалуй, председатель районного суда не может только перераспределить дела между двумя мировыми судьями. Однако, сейчас идет борьба за отмену даже этого принципа.

Оценивая влияние председателей судов на других судей, следует учитывать, что председательский корпус отличается от судейского сообщества в целом по своим социально-профессиональным характеристикам. Председатели старше и среди них больше судей советской закалки (опыт работы в советское время имели 43,1% председателей и только 4,6% среди рядовых судей). И, кроме того, очень сильно

¹⁵ Председатель районного суда в отставке.

отличается от выборки в целом структура предыдущего профессионального опыта председателей судов: меньше представлены выходцы из аппарата (21,5% против 35,4%) и больше выходцы из прокуратуры (27,3% против 16,4%).

Таким образом, судьи в России подконтрольны председателскому корпусу, который, к тому же, в гораздо большей степени представляет советское поколение, чем судьи в целом, и более близок к исполнительной власти. Наряду с бюрократической организацией российских судов и не предусмотренной законами властью председателей, как мы видим, систему управления судами отличает крайняя непрозрачность. Практически никто не только за пределами судейского сообщества, но и за пределами конкретного суда не может знать, что именно там происходит.

Как реформировать институт председателей

Для того, чтобы изменить ситуацию необходимо изменить систему назначения председателей и их функции, в частности:

1. Изменить механизм назначения председателей. Для того, чтобы роль председателя районного суда соответствовала тому, как она определена в законе, председатель должен избираться коллективом конкретного суда сроком на три года без права на повторное замещение этой должности. В этом случае полномочия председателя суда не будут служить средством ограничения независимости рядовых судей.
2. Председатель должен быть освобожден от подавляющего большинства хозяйственных и административных функций, которые он сегодня выполняет. Для этого нужно сделать реально работающим институт администратора суда, который и так формально несет большую часть этих обязанностей. Это позволит сбалансировать систему управления и освободить высококвалифицированных юристов от несвойственных им хозяйственных функций.
3. Председатель и его заместитель не должны иметь права входить в органы судейского сообщества (на данный момент они не могут входить в квалификационные коллегии). Это позволит создать систему реального представительства судейского сообщества, которая сможет защищать и отстаивать интересы судей.
4. Система передачи информации должна быть устроена таким образом, чтобы минимизировать роль председателя и максимально возможное количество документов и рекомендаций публиковать для сведения не только судей, но и прочих участников процесса. На данный момент судьи не успевают ознакомиться со всеми документами, которые поступают из вышестоящих судов. Председатель же разъясняет им, на что нужно обратить внимание в первую очередь. Нужно сделать эти разъяснения публичными (в виде, например, еженедельного открытого письма судьям от председателя суда субъекта федерации). Похожим образом устроена эта работа в арбитражных судах.
5. Зарботная плата судьи должна зависеть только от стажа. Должна быть отменена система премирования и депремирования. Зарплата судьи должна быть стабильной, и никто не должен иметь возможности влиять на ее увеличение или уменьшение.

2. Изменить систему назначения судей

Одним из ключевых механизмов, обеспечивающих независимость и эффективность суда, является прозрачная, публичная и понятная процедура занятия судейского кресла. Пункт 2 статьи 128 Конституции Российской Федерации устанавливает, что судьи федеральных судов назначаются президентом Российской Федерации. Получается, что Президент должен лично назначить каждого, из более, чем тридцати

тысяч федеральных судей. При нормальных темпах ротации (выхода на пенсию, ухода по болезни и другим причинам) ежегодно в должность должны вступать около двух тысяч судей. Получается, что каждую рабочую неделю Президент должен принимать решения по 40 судебным вакансиям. Даже если предположить, что на одно решение нужно минут пятнадцать, получится, что десять рабочих часов в неделю — полноценный расширенный рабочий день — Президент должен посвящать исключительно изучению личных дел кандидатов в судьи. Естественно, это невозможно. Да и пятнадцати минут вряд ли достаточно для принятия взвешенного решения. В результате президент просто подписывает указы о назначении судей, а параллельно возникают структуры, которые, по сути, подменяют Президента в сфере принятия решений по конкретным кандидатурам.

На первом этапе кандидатура будущего судьи согласовывается с председателем суда. Об этом механизме уже подробно рассказано выше. При этом во многих случаях, причем не только в небольших регионах потенциальный судья еще представляется председателю регионального суда. Подчеркнем, что все эти механизмы нигде не зафиксированы и остаются исключительно неформальными, хотя, в отдельных регионах, и сопровождаются формальными документами, такими как отзыв или рекомендация председателя, которые передаются в квалификационные коллегии.

После этого происходит квалификационный экзамен. В настоящее время экзамен устроен так, что вместо того, чтобы оценивать профессиональные знания судьи, судье предлагается подготовить черновик процессуального документа. *«Тянут они билеты, и в билете уже попадается вот эта задача. Либо написано вот как раз написать макет приговора, постановленного в особом порядке, поскольку он самый короткий и не требует особого времени, там вот есть — приговора, постановленного в особом порядке.»*¹⁶ Причем этот документ, как правило, оценивается не только с точки зрения содержательной, но и с точки зрения оформления. При этом экзамен в России сдается до прохождения профессиональной переподготовки в Академии правосудия. В результате система оказывается изначально ориентированной на то, чтобы судьи владели скорее бюрократическими навыками, нежели профессиональными знаниями. В результате создается ситуация, в которой огромное преимущество имеют работники аппарата суда.

Параллельно или после экзамена документы направляются на проверку в правоохранительные органы. Это очень важный этап. Существует расхожая шутка о том, что судья в России должен быть сиротой. Она рождена именно потому, что уделяется внимание всем возможным (особенно семейным) связям кандидата. В сообществе рассказывают о том, что препятствием для занятия должности может стать судимость племянника по отцу при том, что родители никогда не состояли в браке, а отец кандидата, его брат и соответственно, племянник живут в Украине с 1970-х и никогда не встречались с кандидатом. Обратим внимание на то, что большинство этих требований никак формально не зафиксированы (прописано только то, что судимы не должны быть ближайшие родственники). Более того, эти условия оказываются неравными для профессиональных групп. Так проверка работников адвокатуры оказывается куда более жесткой, чем аналогичная процедура для сотрудников прокуратуры, желающих стать судьями. Кроме того, прокуратура сама участвует в этих проверках, что позволяет отфильтровывать представителей профессиональных групп, от которых прокуроры не ждут «понимания» своих интересов — адвокатов и юристов с опытом работы в частных компаниях.

Далее материалы поступают в Квалификационную коллегию судей, которая должна рекомендовать или не рекомендовать судью для замещения той должности, на которую объявлен конкурс. Здесь возникает следующий интересный механизм. Квалификационная коллегия, которая, по закону, является единственным органом, принимающим решение по существу, оказывается связана по рукам и ногам

¹⁶ Член экзаменационной комиссии

рекомендациями сторонних организаций (правоохранителей, председателей, экзаменационной комиссии). По большому счету ККС ограничивается оценкой нравственных качеств и мотивации кандидатов. В результате прозрачные механизмы, прописанные в законе, подменяются целым комплексом неформальных и непрозрачных фильтров.

Отдельно стоит сказать о составе экзаменационных и квалификационных комиссий. Законодатель полагает, что процесс назначения судей должен быть подконтролен общественности, и поэтому в состав квалификационной коллегии и экзаменационной комиссии должны входить представители общественности. Однако на практике в эти органы, как представители общественности, за редчайшим исключением входят судьи в отставке, отставники силовых структур, или представители вузовской юридической науки (часто тоже выходцы из судейского сообщества). Представители, например, правозащитных организаций, адвокатского сообщества или корпоративные юристы оказываются в коллегиях крайне редко. В результате общественный контроль и даже просто доступ общества к информации затруднен.

Далее материалы поступают в кадровые структуры при Верховном Суде (управление кадров). Их роль постоянно меняется. Так, в отдельных случаях члены квалификационных коллегий говорят о том, что документы возвращаются на этом этапе довольно часто, в других случаях, о том, что это просто структура, которая проверяет комплектность поступивших документов. Ее роль остается неясной, что само по себе о многом говорит — в одной из ключевых процедур в стране присутствует этап, о котором практически ничего не известно. На этом же этапе могут быть инициированы дополнительные проверки силами правоохранительных органов.

Далее материалы поступают в Комиссию при Президенте по предварительному рассмотрению кандидатур на должности судей федеральных судов. Этот орган, по-видимому, подменяет на практике Президента в принятии окончательного решения. Очень любопытно посмотреть на ее персональный состав.¹⁷ В нее входят двадцать три человека. Трое не включены в ни в какие органы власти, трое — представляют законодательную власть (учитывая Счетную палату), пятеро — судейское сообщество и высшие суды и двенадцать, то есть более половины, представляют органы исполнительной власти. Особенно интересно присутствие там (среди людей, которые, на практике, назначают судей) замминистра внутренних дел, директора службы судебных приставов, заместителя генерального прокурора, и заместителя директора ФСБ. Получается, что руководство исполнительной власти страны, включая представителей силового блока, назначает российских судей. Структуры, регулярно выступающие в качестве стороны в уголовном¹⁸, административном и гражданском процессах имеют возможность подбирать себе удобных судей.

Однако и здесь все не просто. Понятно, что все члены комиссии люди более чем занятые, и отводить на работу с кандидатами хотя бы один день в неделю они не могут (а, как мы помним, в год назначается около двух тысяч судей). Соответственно, по сложившейся практике либо формируется отдельный аппарат комиссии, который и принимает, по сути решения, готовя документы в положительном или отрицательном свете; либо же (и, насколько нам известно, в данном случае используется этот вариант) в аппарате каждого члена комиссии выделяется ответственный за это направление. В результате кандидат в судьи дополнительно проходит согласование — неформальное и по неведомым признакам во всех значимых силовых структурах страны.

И только потом документы поступают к Президенту, который, конечно, может заинтересоваться конкретной кандидатурой и отказаться назначить того или иного

¹⁷ Указ Президента РФ от 16.09.2008 N 1362

¹⁸ Это относится не только к прокуратуре, но и ко всем органам, обладающим правом проводить дознание и следствие, так как по действующему законодательству следователь и дознаватель отнесены к стороне обвинения (п. 47 ст. УПК).

судью, но сложно представить, что у него хватает на это времени. И уж точно он не может вернуть тех, кто отфильтрован на более ранних этапах, например, потому что не понравился кому-то в аппарате заместителя генерального прокурора.

Вряд ли сложившаяся ситуация является результатом чьего-то злого умысла или стремления скрыть механизмы принятия решений. Подобные явления возникают всегда, когда формальные требования (назначение судей Президентом) оказываются заведомо невыполнимыми. Возникают технологии, которые позволяют при соблюдении внешних приличий (по поводу каждого судьи существует указ Президента) организовать нормальную повседневную работу бюрократической машины. Однако, возникнув однажды, такие механизмы становятся выгодны всем, кто заинтересован в непрозрачности процесса назначения, поэтому добиться их исправления оказывается крайне сложно. Они открывают широчайшие возможности для неформального влияния на процесс принятия чрезвычайно важных решений (кажется очевидным, что вопрос о кандидатурах судей — один из важнейших в современной российской правоприменительной системе).

Таким образом, судьи назначаются по процедуре, которая обществу не только неподконтрольна, но и непонятна, и, вдобавок нарушает многие принципы организации судебной власти, заложенные в Конституции и профильных законах. В этой ситуации независимость судьи становится изначально сомнительной — ведь судьей может стать только тот, кто всей своей прошлой жизнью не вызвал сомнений в лояльности ни на одном этапе.

Как реформировать систему назначения судей

Отбор и назначение судей — это одна из самых инертных сфер, одновременно очень жестко регулируемая нормативно-правовыми актами и включающая огромное количество неформальных фильтров. При этом практика назначения судей, безусловно, нуждается в изменениях. Для этого можно предложить три пути.

Первый путь требует пересмотра Конституции и коррекции ее по образцу многих федеративных государств. А именно, должна измениться пропорция судей назначаемых на региональном/федеральном уровнях. Назначение значительной части судей (60-80%) переносится на уровень субъекта федерации (можно использовать слегка усовершенствованную модель, которая сейчас используется в мировой юстиции). Это сделает систему относительно прозрачной и существенно сократит роль неформальных механизмов, которая сегодня является определяющей. Похожая практика уже существовала в 1990-х годах. К ней высказывалось множество претензий и она была отменена. Если идти по этому пути, то нужно тщательно изучить прошлый опыт.

Второй путь предполагает формальный перенос тяжести основного решения на органы судейского сообщества. То есть, президент по-прежнему назначает судей, но при этом он не может не согласиться с решением органов судейского сообщества, только налагая вето на конкретную кандидатуру. То есть, по большому счету, Президент становится просто символом, который своим именем освящает судейскую позицию.

Третий путь практически не требует коррекции законодательства. Он предполагает легализацию существующих механизмов и повышение их прозрачности. То есть, в федеральном законе можно прописать существующую процедуру назначения судей (со всеми перечисленными выше фильтрами), сделать работу этих фильтров формальной и публичной. Это позволит, практически не меняя формальных правил сделать систему куда более эффективной и ликвидировать большинство перекосов, возникающих в связи с текущей системой назначений.

3. Снизить влияние стороны обвинения в суде

Равенство сторон в процессе является одним из ключевых требований к чистоте судебной процедуры. В российских судах сторона обвинения занимает привилегированное положение в силу ряда обстоятельств, о которых речь пойдет ниже. Результатом становится не только значительный обвинительный уклон российского правосудия, но и низкое качество следствия, незаконные практики оперативно-розыскной деятельности, формальный характер прокурорского надзора над законностью в ходе ОРД и следствия, (благо, обвинительный приговор суда «покрывает» ошибки и преступления всех участников расследования), большое количество условных приговоров (заменяющих оправдания) по тяжелым статьям.¹⁹

Кроме того, следствие и суд согласованно оказывают существенное давление на подсудимых с целью принудить их к сделке со следствием и судом соответственно. Более половины уголовных дел сейчас рассматриваются в особом порядке, и статистические исследования показывают, что в обмен на признание вины и сотрудничество с обвинением подсудимые не получают более мягкие сроки — их просто «продавливают» на сделку, облегчающую работу следователя, гособвинителя и судьи.²⁰

В случае административных дел «обвинительный уклон» выражается в том, что суды принимают решения против граждан, недостаточно вникая в существо дела. Дела по таким составам, как нарушение правил дорожного движения, оскорбление полицейского при исполнении, мелкое хулиганство, нарушение правил проведения публичных мероприятий, рассматриваются за несколько минут, без заслушивания свидетелей и рассмотрения доказательств, и решение против «нарушителя» принимается почти автоматически.

Так же механически в большинстве случаев рассматриваются и заявки следователей на разрешения провести то или иное процессуальное действие, существенно нарушающее права граждан (обыск, перлюстрация, прослушивание телефона, и т.д.), ходатайства прокуратуры об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу. Решение, по которому не осужденный еще судом человек должен провести несколько месяцев в тюрьме, принимается дежурным судьей по запросу дежурного прокурора (не того, кто осуществляет надзор над следствием в конкретном деле, и не того, кто будет представлять дело в суде, а просто того, чья очередь в этот день подавать в суде такие ходатайства по заявкам всех следователей, поднадзорных данной прокуратуре). Фактически, это решение не проходит вообще никакой содержательной проверки на юридическую чистоту, кроме усмотрения самого следователя.

В российских судах в 2010 году было рассмотрено **1,1 миллиона** уголовных дел. Из них **1 миллион** с участием прокуратуры (дела публичного и частно-публичного обвинения). В этих делах оправдано 1649 человек, это меньше, чем двое на тысячу. Для сравнения: в делах частного обвинения оправдано 5% обвиняемых, т.е., в **30 раз** больше.

¹⁹ См. Панях Э. Практическая логика принятия судебных решений: дискреция под давлением и компромиссы за счет подсудимого // Как судьи принимают решения. Материалы международной конференции. Под ред. В. Волкова. М.: Статут, 2012 (в печати)

²⁰ Титаев К.Д., Поздняков М.Л. Порядок особый — приговор обычный: практика применения особого порядка судебного разбирательства (гл. 40 УПК РФ) в российских судах (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения». СПб Март 2012 : ИПП ЕУ СПб, 2012.

Таблица 2. Количество оправдательных приговоров по делам частного-публичного и публичного обвинения²¹

Год	Всего поступило в суды дел	Поступило в суды публичного обвинения ²² дел	Оправданий по делам публичного обвинения	Процент оправданий в делах публичного обвинения
2008	1244458	1120290	2679	0,24%
2009	1181890	1063969	1821	0,17%
2010	1126143	1011479	1649	0,16%

Но и из этих оправданных по делам частного обвинения практически все — 98% - приходится на те дела, в которых не проводилось предварительного следствия или дознания. Присутствия даже не государственного обвинителя (прокурора), а следователя (дознателя) в суде снижает шансы подозреваемого на оправдательный приговор до менее, чем 1%; в то же время, в делах частного обвинения, где предварительное следствие не велось и граждане выступают против граждан, процент оправданий составляет почти 30%. Из 1,1 миллиона рассмотренных уголовных дел лишь 16 тыс. (1,4%) таких дел частного обвинения дают в 2010 году 79% всех оправданий: 6645 из 8421.

Таблица 3. Количество оправдательных приговоров по делам частного обвинения в зависимости от наличия предварительного расследования (дознания)²³

Год	По делам частного обвинения, по которым проводилось предварительное расследование (дознание)			По делам частного обвинения, по которым не проводилось предварительное расследование (дознание)		
	Осужденных	Оправданных	Доля оправданных	Осужденных	Оправданных	Доля оправданных
2008	22 715	162	0,71	15 665	6 376	28,93
2009	22 132	87	0,39	15 513	6 568	29,75
2010	20 691	127	0,61	15 783	6 645	29,63
2011	17 507	84	0,48	16 319	6 801	29,42

Разумеется, часть этого эффекта можно объяснить тем, что следствие и прокуратура не стремятся нести в суд дела, в которых не видят судебной перспективы, и выступают с обвинением только тогда, когда дело тщательно расследовано и есть уверенность в успехе. Но при вероятности оправдания обвиняемого, против которого выступает государственное обвинение, не превосходящей 0,2%, в этом можно усомниться. Если бы следствие и прокуратура действительно так редко ошибались, это бы значило, что они работают лучше, чем большинство точных измерительных приборов.

²¹ Источник: Данные судебного департамента при Верховном Суде РФ, обработанные ИПП

²² Здесь и далее имеются в виду дела публичного и частного-публичного обвинения

²³ Источник: Данные судебного департамента при Верховном Суде РФ, обработанные сотрудниками ИПП

Привилегированное положение государственного обвинения в процессе обеспечивается несколькими механизмами:

Система оценки работы судей. Работа судьи оценивается по количеству и объему рассмотренных дел и по количеству отмененных в вышестоящих инстанциях приговоров (подробнее, см. раздел «4. Снизить нагрузку на судей»). Большое количество отмененных вышестоящими инстанциями приговоров рассматривается как показатель некомпетентности судьи и вызывает подозрения в коррумпированности. Это создает для прокуратуры механизм опосредованного давления на суд: прокуратура обжалует практически все оправдательные приговоры, не считаясь ни с затратами ресурсов, ни с реальным качеством вынесенного приговора. Обвинительные приговоры обжалуются в сумме — прокуратурой и сторонами процесса — намного реже. В этой ситуации судьям невыгодно выносить оправдательные приговоры: каждый такой приговор почти наверняка будет обжалован, а отмена приговора негативно влияет на служебное положение судьи, перспективы переназначения; большое количество отмененных решений может привести и к отставке судьи.

Эта практика заставляет суд склоняться в пользу той стороны, которая может с большей вероятностью обжаловать дело в вышестоящей инстанции, и более эффективно отстоять свою позицию в апелляционном или кассационном суде. В первую очередь это прокуратура, которая обжалует практически все оправдательные приговоры, и слишком мягкие, по мнению обвинителей, решения судей. Ресурсы прокуратуры существенно превосходят ресурсы частных лиц, особенно обвиняемых, но и потерпевших тоже: обжалование дела требует оплаты юристов и значительных временных затрат, в то время, как прокурор действует в рабочее время и за зарплату. В 2008 году в апелляционной инстанции были обжалованы 41% оправдательных приговоров, и 2,8% обвинительных; в кассационной — 44% оправдательных, против 18% обвинительных. На стороне прокуратуры выступают и вышестоящие суды. **Каждый третий** обжалованный оправдательный приговор отменяется в кассации (обвинительные отменяются в 1 случае из 15²⁴). **Каждый пятый** — в апелляции (обвинительные — 1 из 10).

«Если есть обвинительное заключение, значит, что-то человек натворил. И к оправдательным приговорам когда их ... кассационные приносят протесты прокуратура, они обязательно опротестовывают. Тут уже без всяких — честь мундира, они бьются до конца при всем при том, и вот они, значит, опротестовывают.»²⁵

Судьи сообщают в интервью, что, в результате подобного диспаритета в обжалованиях, написать оправдательный приговор, или приговор, существенно расходящийся с позицией государственного обвинения — намного более трудоемкая задача, чем обвинительный. Если в обвинительном приговоре достаточно лишь повторить аргументы обвинения, и согласиться с ними, то в оправдательном приходится разбирать каждый из них по существу. Таким образом, презумпция невиновности в суде фактически сменяется гипертрофированной презумпцией виновности: не только сторона защиты, но и сам судья оказывается должен фактически *доказывать* свое несогласие с аргументами обвинения, тогда как согласие с ними в доказательствах не нуждается.

«К оправдательным приговорам почему-то до сих пор более пристальное внимание кассационных инстанций. (...) если ты вынес оправдательный приговор, а что-то ты вот не перепроверил. Если в обвинительном скажут — ну ладно, не перепроверил, есть другое, других много доказательств и так далее. Допустим, не

²⁴ При этом важно понимать, что лишь ничтожная часть отмененных в кассации и апелляции обвинительных приговоров это оправдания. Обычно отменяются приговоры в связи с неправильным назначением наказания, огрехами в оформлении и т.п.

²⁵ Судья, председатель суда

допросил Петрова, а у тебя допрошены Иванов, Сидоров и прочие, и достаточно. То в оправдательном, значит, здесь нужно, ага, ты этого не опросил, а вдруг он в пользу обвинения что-то сказал, а вот здесь такой пробел. Поэтому эти оправдательные приговоры, их настолько выписывают судьи и настолько досконально все-все проверяют, чтобы не было никакого пробела.»²⁶

Опасаясь обжалований, судьи также часто склоняются к неформальным переговорам со сторонами об устраивающем всех результате. Это же приводит и к практике прекращения дел вместо вынесения оправдательных приговоров там, где обвинение недоказано; к вынесению большого количества условных приговоров по делам, где тяжесть обвинения явно предполагает реальный срок. Так, по уголовным статьям с предельным наказанием в 6 лет лишения свободы (это самые легкие из тех составов, по которым невозможно прекращение дела по нереабилитирующим обстоятельствам) более половины — 51% — получают условный срок, по делам с предельной санкцией в 7 лет лишения свободы 98,4% подсудимых получают обвинительный приговор, но при этом 52,3% — условно. Вместе с тем «соседняя» категория тяжести — дела с предельной санкцией от 4 до 5 лет — при том же ничтожном количестве оправданий дает лишь 33% условных приговоров, зато еще 22% приходится на прекращения дел по примирению с потерпевшим (по более суровым статьям это невозможно).

Один из распространенных вариантов договоренности, защищающей судью от рисков, связанных с обжалованиями — так называемый особый порядок рассмотрения дел, то есть, судебная сделка.²⁷ В настоящий момент более 50% рассматриваемых в России уголовных дел рассматривается в особом порядке, то есть, без судебного разбирательства: суд просто убеждается в том, что подсудимый признает вину, и утверждает позицию обвинения. Дискреция судьи в этой ситуации ограничивается лишь определением размера наказания. Хотя основное давление в пользу судебной сделки оказывается на обвиняемых сотрудниками силовых структур еще на этапе дознания и следствия, эта практика сокращает трудовые затраты не только для следователя, но и для судьи (приговор становится существенно короче и проще), и защищает его от перспективы возможного обжалования дела, которое в случае судебной сделки невозможно для осужденного и бессмысленно для государственного обвинения. Судьи не критично соглашаются на выгодный им особый порядок, и практически не считают нужным вознаграждать обвиняемого реальным снижением приговора. Исследование ИПП показывает, что, несмотря на то, что юридическим смыслом судебной сделки является снижение наказания подсудимому в обмен на признание вины, в реальности в большинстве случаев согласие на особый порядок не ведет для таких подсудимых к статистически значимому смягчению приговора по сравнению с людьми с аналогичными характеристиками, выбирающими реальное судебное разбирательство. Ни сравнительная частота вынесения условных и реальных приговоров, ни назначаемые сроки для большинства исследованных групп подсудимых не отличаются в случае рассмотрения дела по особому и обычному порядку. Суд просто становится на сторону обвинения.

Близость суда и прокуратуры. Территориальное деление зон ответственности суда и прокуратуры соответствующего уровня совпадает. Это значит, что, например, на один район приходится один районный суд и одна районная прокуратура; численность персонала каждой из организаций также зависит от района, и примерно совпадает. Эти учреждения часто находятся в одном здании, что обеспечивает постоянные встречи и неформальное общение прокурорских работников с судьями. Это также значит, что один и тот же государственный обвинитель (помощник или заместитель прокурора) постоянно взаимодействует с одним и тем же судьей от дела к делу, встречаясь по несколько раз в неделю. Более того, **в 2008 году 29,9 опрошенных прокуроров**

²⁶ Судья

²⁷ Титаев К.Д., Поздняков М.Л. Порядок особый — приговор обычный: практика применения особого порядка судебного разбирательства (гл. 40 УПК РФ) в российских судах (Серия «Аналитические записки по проблемам правоприменения». СПб Март 2012 : ИПП ЕУ СПб, 2012.

утверждали,²⁸ что до начала рассмотрения дела обсуждают с судьей его перспективы в суде.

Специализация судей и прокурорских работников по типам дел также способствует повторяемости контактов. Судьи и прокуроры принадлежат к одному и тому же юридическому сообществу (особенно это важно в провинции, где круг высокопоставленных юристов относительно узок), в то время, как адвокаты в один и тот же суд попадают с намного меньшей частотой, а с типичным подсудимым судьей разделяет значительная социальная дистанция. В результате, судья по уголовным делам и государственный обвинитель не просто принадлежат к одной «системе» или разделяют общие ценности, способствующие взаимопониманию; они в самом бытовом и буквальном смысле работают вместе, встречаются день за днем, хорошо знают и понимают друг друга. Судья заинтересован в добрых отношениях с несколькими государственными обвинителями, бывающими у него постоянно, не только как представитель некой «репрессивной системы», не только как бюрократ, опасющийся конфликтов с влиятельным ведомством, которое может подпортить ему отчетность, но и просто как служащий, заинтересованный в спокойной атмосфере на рабочем месте.

«Ну, для каждого судьи то же самое, подбирается по возможности свой государственный обвинитель, потому что кто-то может с кем-то, да, работать там ну из личных качеств там каких-то, а кто-то, ну вот вообще друг друга не воспринимают, и там гособвинитель встает и каждый раз заявляет отвод председательствующему, что он там заинтересован допустим в исходе дела, председательствующий вынужден соответственно уходить в совещательную комнату, раз такое ходатайство заявлено»²⁹

Большое количество бывших сотрудников прокуратуры и следователей среди судей. По данным опроса, проведенного ИПП в 2011 году, 17% всех судей являются бывшими сотрудниками прокуратуры, и еще 16% — бывшими следователями и милиционерами (подробнее см. в разделе «система назначений»). Это примерно треть всех судей; среди судей, специализирующихся по уголовным делам этот процент значительно выше: нет ничего удивительного в том, что председатель суда предпочитает «распределять» уголовные дела — особенно важные и сложные — бывшему «силовику», хорошо разбирающемуся в уголовном законодательстве, а не выходцу из аппарата суда, у которого за плечами нет иного юридического опыта, чем ВУЗ и работа в судейской бюрократии. У бывших сотрудников репрессивного аппарата, которые пересаживаются в судейское кресло, как правило, в зрелом возрасте, не только сохраняются ценности, свойственные этим ведомствам и соответствующие связи. У них еще и «замылен» взгляд на типичные незаконные практики расследования, и они больше других судей склонны с пониманием относиться к проблемам следствия. Бывшие силовики стремятся в судейское кресло, в частности, потому, что стаж работы в полиции, следственных органах, прокуратуре засчитывается как часть судейского стажа; с другой стороны, формальное и неформальное участие прокуратуры в процессе назначения судей (см. раздел «система назначений») позволяет эффективно блокировать назначение судьями выходцев из адвокатуры или частных структур, которые могли бы занять более независимую позицию по отношению к гособвинению.

Как изменить отношения судов и гособвинения

1. Ввести категорию отмены решений нижестоящих судов в кассационной и апелляционной инстанции по причинам, порочащим судью. По умолчанию отмена решения не должна считаться ошибкой судьи и приводить к

²⁸ Материалы опроса, проведенного в 2008-2009 годах в трех регионах России в рамках подготовки докторской диссертации Кухта А.А.

²⁹ Прокурор, гособвинение

дисциплинарным мерам против него. Но при этом у вышестоящего суда должна быть возможность вынести обоснованное определение о наличии в отмененном решении признаков возможной недобросовестности (низкой квалификации, грубой ошибке) судьи. Только такое решение может быть основанием для разбирательства и дисциплинарных мер в отношении судьи.

2. Законодательно ввести ограничения для прокуратуры на обжалование оправдательных приговоров или оставить право на обжалование только за потерпевшей стороной. В данный момент судьи больше всего боятся отмены решений в вышестоящей инстанции, а прокуроры обжалуют практически все оправдательные приговоры, и вообще обжалуют какие бы то ни было решения в разы чаще, чем граждане. Такая мера заставила бы судей *предпочитать* оправдательные приговоры обвинительным, искать в аргументах обвинения повод с ними не согласиться — то есть, вернула бы в процесс презумпцию невиновности, в соответствии с которой все сомнения трактуются в пользу обвиняемого. Это не только предотвратило бы осуждение невиновных (сейчас судьи стараются дать подсудимому условный срок или прекратить дело по нереабилитирующим обстоятельствам, если сомневаются в позиции обвинения); это создало бы стимулы для прокуроров больше заботиться и о качестве аргументов обвинения, о юридической чистоте следствия и оперативной работы; сократило бы стимулы к применению незаконных методов дознания для сотрудников полиции. Это также заставило бы судей больше учитывать позицию потерпевшего, не пренебрегать ею в пользу интересов государственного обвинения. Сейчас судьи систематически оказывают давление на потерпевших в пользу прекращения дел по примирению с потерпевшим (взамен оправдания — когда не согласны с позицией гособвинения, но не хотят оправдывать обвиняемого, чтобы не получить практически гарантированное обжалование приговора); если потерпевший является единственной стороной, которая может обжаловать оправдательный приговор в суде (но, в отличие от прокурора, не делает этого автоматически), суд будет относиться к его позиции с большим вниманием.
3. Ввести правило, по которому государственное обвинение в суде представляет тот же прокурор, который занимался надзором над ОРД и следствием по этому делу. Тем самым повысить ответственность надзирающего прокурора за нарушения в ходе следствия, сделать его заинтересованным в законности следственных действий и высоком качестве доказательств.
4. Четко прописать в Федеральном законе, что опыт работы в качестве следователя, прокурора, дознавателя не засчитывается при исчислении стажа работы в должности судьи и одновременно снять эти ограничения для лиц работающих в качестве адвокатов. На данный момент этот вопрос урегулирован на уровне подзаконных актов и практика может меняться в любую сторону в любой момент.
5. Прямо запретить сотрудникам, включая бывших, силовых структур (особенно прокуратуры и органов следствия) принимать какое-либо участие в назначении судей (входить в коллегиальные органы, участвовать в проверках и т.д.).
6. Изменить систему оценки деятельности сотрудников прокуратуры, представляющих государственное обвинение в суде.
 - a. Не считать количество проигранных в суде дел отрицательным показателем — при реальной состязательности сторон нормальная практика должна включать и проигрыши обвинения.
 - b. Считать отрицательным показателем факт исключения из дела недопустимых доказательств, представленных обвинением, невзирая на конечный исход процесса (с целью повышения ответственности прокуроров за юридическую чистоту предварительного расследования)

- c. Считать отрицательным показателем количество проигранных в вышестоящей инстанции кассаций и апелляций (но не их процент от общего количества обжалованных дел).
- d. Не требовать «план по валу» по количеству обжалований.

4. Снизить нагрузку на судей

Серьезной проблемой, ограничивающей независимость судей в России, является их перегруженность делами. Судебная система не контролирует количество поступающих дел: в случае уголовного судопроизводства оно регулируется активностью правоохранительных органов, работающих в условиях экспоненциально растущих «плановых показателей», требующих генерировать большое количество уголовных дел с низким качеством доказательной базы; в случае гражданских и административных дел — постоянно растущей активностью граждан и государственных органов. Растут и трудовые затраты на рассмотрение одного дела: как в результате изменения практик следственных органов (так, по материалам интервью со следователями мы знаем, что с ростом технической оснащенности силовых структур средний объем уголовного дела, передаваемого в суд, вырос в несколько раз; документации становится больше, требования к подробности и детализации повышаются, количество хранимых и пересылаемых копий увеличивается в разы), так и потому, что Судебный департамент периодически меняет формы отчетности и требования к оформлению решений, делая их все более трудоемкими. Меняются и стандарты судов вышестоящих инстанций, требуя более тщательного отношения к формальной стороне оформления решений.

Опрос судей, проведенный ИПП, показывает, что в среднем, судья рассматривает около 30 дел и материалов в неделю.³⁰ Это дает от 45 минут до 1 часа 20 минут рабочего времени на одно дело. Официальный 8-часовой рабочий день судьи практически без остатка «расписан» на присутствие в судебных заседаниях (исключение делается для рабочих совещаний и других организационных дел), с минимальными перерывами или вообще без них. Все остальное — в первую очередь такая важная часть работы как знакомство с делом и подготовка текстов решения — делается либо в нерабочее время, либо прямо в зале суда, в процессе заседания. Между тем, у среднего судьи подготовка текстов решений занимает более 25% реального рабочего времени, а предварительное знакомство с делом — более 10%. Это значит, что средний судья перегружен как минимум на треть (работает без выходных, или проводит на работе по 2-3 часа сверхурочно в будни), даже если просто выполняет рутинную часть работы.³¹

Судейский корпус относительно молод (средний возраст судьи 43 года; 65% судей получили назначения не достигнув возраста 35 лет), и не особенно образован: при требовании высшего юридического образования и стажа, 55% судей закончили заочные (44%) или вечерние отделения ВУЗов. Несмотря на пожизненную систему назначений и ранний старт, почти две трети судейского корпуса — 57% — имеют стаж работы менее десяти лет, что говорит об относительно высокой для такой профессиональной группы ротации. Одной из причин высокой ротации является именно нагрузка — в интервью судьи стабильно отзываются о своей работе, как о «конвейере», что отражает как интенсивность нагрузки, так и формалистически-механический характер работы, который из нее следует: *«при этом конвейере, в котором есть, я, к сожалению, не могу уделить должного внимания каждому делу»*.³²

³⁰ Волков В.В., Дмитриева А.В., Поздняков М.Л., Титаев К.Д. Российские судьи как профессиональная группа: социологическое исследование / под ред. В. Волкова. — СПб.: Институт проблем правоприменения Европейского университета в Санкт-Петербурге, 2012

³¹ Там же

³² Судья

«Он был в конвейере, он готов».³³ Рассмотрение дел по существу в этой ситуации становится привилегией «опытных» судей, которым председатели поручают важные и сложные дела, а также «значимых» дел — дел с потенциалом общественного резонанса, дел с фигурантами, обладающими высоким социальным статусом, дел, имеющих политическое значение.

Опыт работы в аппарате судов (это единственный юридический опыт для каждого третьего судьи), также, как и в следственных органах и отчасти МВД (это еще треть состава судейского корпуса) также способствует формально-бюрократическому отношению к делу, фокусу на правильном и своевременном оформлении бумаг и оценки предоставленных сторонами документов. Судья рассматривает не столько дело как событие или комбинацию обстоятельств в реальной жизни, нуждающееся в юридической квалификации, сколько «дело», как комплект формальных бумаг, подлежащих оценке с точки зрения внутренней непротиворечивости и правильности оформления. В сочетании с перегрузкой это создает привычки, направленные на экономию труда судьи и последовательную дискриминацию в процессе той стороны, которая более заинтересована в рассмотрении дела по существу: защиты в уголовном процессе и менее юридически грамотной стороны — в гражданском. В случае административных дел, а также судебных решений по таким «формальностям», как получение разрешения на проведение оперативно-следственных действий (обыск, прослушивание телефона, перлюстрация) или заключения подозреваемого под стражу, процесс вынесения судебного решения вообще сводится к утверждению решений, уже принятых заинтересованным сотрудником соответствующего ведомства: следователя (или оперативного работника) и прокурора, сотрудника ГИБДД, патрульного полицейского, «выписавшего штраф», или сотрудника контрольного ведомства вроде санитарной или пожарной инспекции. Рассмотрение таких дел занимает в расписании судьи минуты, стороны фактически не заслушиваются, позиция сотрудника государственных органов считается незаинтересованной по определению, в то время, как фактически он представляет интересы своего ведомства и отвечает перед начальством за решения, принятые не в его пользу.

Дополнительные проблемы высокая нагрузка и связанный с ней формалистический характер рассмотрения дел создают из-за того, что работа судов и отдельных судей оценивается по статистическим показателям. Несмотря на то, что формально судьи являются независимыми, и у них в юридическом смысле нет работодателя, фактически они выступают в роли сотрудников бюрократического аппарата, мало чем по своему положению отличающихся от чиновников исполнительной ветви власти. Роль «вертикали» здесь играет иерархия вышестоящих судов, которая, в числе прочего использует Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации — иерархически организованное ведомство, формально призванное осуществлять организационное обеспечение деятельности судов, обеспечивать функционирование органов судейского сообщества, финансирование и информационное обслуживание судов³⁴, а фактически играющее большую роль в управлении деятельностью судов. Председатель суда любого уровня, кроме Верховного Суда РФ, отчитывается перед соответствующим уровнем иерархии Судебного департамента, и о работе суда судят по статистическим показателям, базирующимся на собираемой Судебным департаментом статистике. Для рядового судьи это значит, что его служебное благополучие, фактическая зарплата, и судебная карьера зависит от его вклада в те показатели, по которым оценивается деятельность суда как организации (см. раздел 1. Реформировать институт председателей судов»). К показателям, реально влияющим на оценку успешности судьи и суда в целом, относятся:

³³ Судья, фокус-группа, о преимуществах набора судей из числа бывших сотрудников аппарата суда

³⁴ Федеральный закон от 8 января 1998 г. № 7-ФЗ "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации"

1. Соблюдение процессуальных сроков, а часто дополнительно еще и целевых показателей по срокам рассмотрения дел, разрабатываемым внутри Судебного департамента или аппарата председателя Верховного Суда РФ.
2. Количество решений, отмененных и измененных в вышестоящих инстанциях.
3. Соотношение количества обжалованных и отмененных/измененных в вышестоящих инстанциях дел к общему количеству обжалованных дел.

В условиях перегрузки судов, также неформальным, но важным, критерием успешности судьи является способность «пропускать» через себя много дел большого объема, не нарушая при этом правила оформления документации (именно такие ошибки часто служат формальным основанием для отмены решения) и не срывая сроков. Кроме того, хотя количество обжалованных решений само по себе не является отрицательным показателем, если дела выстаивают в вышестоящих судах, многие председатели судов воспринимают само по себе большое количество обжалований, как угрозу, так как каждое обжалование создает угрозу отмены.

В этих условиях, на фоне перегрузки, не позволяющей разобраться в каждом деле досконально, судьи практически вынуждены манипулировать количественными показателями своей деятельности в ущерб рассмотрению дел по существу. Государственные ведомства, в том случае, когда они считают нужным отстаивать свои ведомственные интересы, оказываются привилегированной стороной гражданского процесса (выигрывают значительно чаще, чем граждане: 98,6% против 86,8%) в сравнении с частным лицом: чиновник может быть заинтересован до бесконечности опротестовывать решение, окончательное вступление в силу которого плохо отражается на показателях его работы³⁵. Судья, опасаясь отмены решения, учитывает этот фактор, что создает чиновнику преимущества. Такая практика приводит к неэффективной трате значительных бюджетных средств и то, что система оценки судей заставляет их неформально поощрять подобное поведение чиновников, сам по себе является проблемой. Но также это относится и к частной стороне процесса, которая производит на судью впечатление обладающей ресурсами, позволяющими идти в вышестоящих судах до конца. Эта практика создает несправедливые преимущества более обеспеченной стороне (и этим, а вовсе не коррупцией в первую очередь объясняется общественное мнение, что суды «подсуживают богатым»).

Перегруженность судей способствует социальной несправедливости. В условиях, когда детальное рассмотрение типового дела по существу невозможно, судья слишком много внимания начинает уделять не обстоятельствам дела, а «личностям» подсудимых и сторон в процессах, что, в условиях конвейерной обработки дел, сводится к грубой типизации по основным социальным характеристикам, и бессознательной дискриминации тех сторон, которые далеки от типичного судьи — обеспеченной женщины среднего класса, среднего возраста и с высшим образованием — по социальной дистанции, или воспринимаются, как «недостойные» или «опасные» («настоящий гопник», «пьющая мать», «рецидивист», «таджик» — характеристики, которые звучат в интервью судей как обоснование вынесения решения против стороны, иногда даже прямо в обход закона).

Как разгрузить суды

1. Убрать требование обязательного изготовления мотивировочной части решения в судах общей юрисдикции при условии, что ни одна из сторон не

³⁵ Эта практика существует далеко не по всем искам, подаваемым государственными органами: часто чиновнику нужно лишь получить судебное решение, чтобы не брать на себя ответственность за разрешение того или иного вопроса в пользу гражданина, и его устраивает любой исход дела. Но там, где государственные органы упорствуют, неограниченность ресурсов на обжалования, и отсутствие необходимости соизмерять стоимость этого процесса с возможной выгодой, создают для них преимущество.

заявляет желания обжаловать дело и не ходатайствует об изготовлении мотивировочной части.

2. Наделить помощников судей некоторыми процессуальными полномочиями. Не вдаваясь в подробности можно привести несколько примеров. Помощник может разъяснять участникам их процессуальные права, истребовать документы от своего имени, изготавливать и подписывать промежуточные рабочие документы (вызовы и повестки, например).
3. Увеличить в 2-3 раза заработную плату технического персонала судов (в первую очередь помощников судей), что позволит привлечь к этой работе более квалифицированных специалистов, снизит текучку кадров и позволит возложить на них реальную ответственность.
4. Ревизия и оптимизация судебного документооборота. На данный момент судьи практически не заняты формированием собственной отчетности, но вынуждены нередко производить очень большое количество отдельных документов для выполнения самых простых процессуальных и внепроцессуальных действий. Зачастую эти требования установлены не законом, а подзаконными актами или даже неформальными бюрократическими традициями.
5. В гражданском процессе необходимо провести отдельный анализ обращений в суд государственных органов. Выделить ситуации, в которых государственные органы перекладывают на суд ответственность за мелкие и технические решения (направляя туда граждан, вместо того, чтобы разрешить вопрос самостоятельно). Выявленные проблемные вопросы (конкретные госорганы и тематические сферы) нужно урегулировать на уровне административных регламентов.

Сотрудники ИПП:

Научный руководитель: **Вадим Волков** — д. с. н., PhD (Cambridge University), проректор по международным делам, профессор факультета политических наук и социологии Европейского университета в Санкт-Петербурге, автор книги «Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ» (2005)

Научные сотрудники:

Элла Панеях — Doctoral Candidate (University of Michigan), автор книги «Правила игры для российского предпринимателя» (2006)

Кирилл Титаев — социолог, специалист по проблемам неформальной экономики;

Арина Дмитриева — социолог, экономист, специалист по экономическому анализу права;

Михаил Поздняков — юрист, специалист по вопросам организации судебной деятельности;

Мария Шклярук — юрист, специалист по работе следственных органов

Ирина Четверикова — юрист, социолог, специалист по проблемам правоохранительной деятельности;

Иван Григорьев — политолог, специалист по исследованиям конституционного правосудия.

Административный директор: **Мария Батыгина**, **Администратор:** **Камиля Тухтаметова**

В серии «Аналитические записки по проблемам правоприменения» уже выпущены (доступны на сайте www.enforce.spb.ru):

Январь 2010	<u>Произвольная активность правоохранительных органов в сфере борьбы с экономической преступностью. Анализ статистики.</u>
Февраль 2010	<u>Ущерб от «копеечных дел», инициируемых государством в арбитражном суде.</u>
Март 2010	<u>Обвинительный уклон в уголовном процессе: фактор прокурора. Анализ статистики.</u>
Апрель 2010	<u>Численность и финансирование правоохранительных органов. Сравнительно-статистический анализ постсоциалистических стран.</u>
Май 2010	<u>Законодательная активность, стабильность законодательства и качество правовой среды: сравнительный анализ постсоциалистических стран</u>
Июнь 2010	<u>Реформа МВД в России четыре проблемы и восемь мер по их решению</u>
Сентябрь 2010	<u>Реформирование управления вневедомственной охраны в контексте развития рынка охранных услуг</u>
Январь 2011	<u>Система родовых сертификатов: правоприменительные барьеры в реализации реформы</u>
Март 2011	<u>От милиции к полиции: реформа системы оценки деятельности органов внутренних дел</u>
Апрель 2011	<u>Российское законодательство и баланс интересов правообладателей, пользователей и провайдеров в цифровую эпоху</u>
Май 2011	<u>Точки торможения в российской экономике: локализация и эффекты плохих институтов</u>
Июнь 2011	<u>Авторское право в Интернете: конфликты, распределение ответственности и варианты регулирования</u>
Июль 2011	<u>Доступ к судебным актам судов общей юрисдикции: мониторинг применения Федерального закона от 22 декабря 2008 г. N 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»</u>
Ноябрь 2011	<u>Активность правоохранительных органов РФ по выявлению преступлений в сфере экономической деятельности, 2000—2011 гг.</u>
Декабрь 2011	<u>Мониторинг открытости правосудия.</u>
Март 2012	<u>Порядок особый — приговор обычный: практика применения особого порядка судебного разбирательства (гл. 40 УПК РФ) в российских судах.</u>
Июнь 2012	<u>Организационные и структурные ограничения при доступе к судебным актам судов общей юрисдикции</u>