

Судебная реформа (краткая версия)

Предмет работы: В судебной реформе подробно рассказывается о том, как поменять правила работы судов и изменить структуру всей судебной системы, чтобы суды стали максимально справедливыми и независимыми от властей и подкупа.

Полная версия документа включает разделы:

- 1) недостатки текущей судебной системы и их причины;
- 2) новое устройство судебной системы — создание федеральных и местных (региональных) судов с повышением роли регионов в формировании судебных инстанций и сокращением количества инстанций до трех: первой, апелляции и кассации;
- 3) высший суд — о новом устройстве Высшего суда (или высших судов), включая упразднение Конституционного суда,
- 4) органы судейского сообщества;
- 5) статус судей — о том, как набирают судей, на какой срок и можно ли уволить судью, а также о том, что председатель суда будет лишен практически всех полномочий, оставаясь номинальной фигурой;
- 6) ключевые вопросы процесса;
- 7) организация работы судов;
- 8) переходный период — как и в какой последовательности будет осуществляться первый набор судей в Высший суд, федеральные и местные суды, как будет проходить люстрация.

На какие вопросы проект не отвечает: Мы обсуждаем только судоустройство и процесс. Изменение законов, таких как Уголовный или Гражданский кодексы, мы не затрагиваем. Мы не подсчитываем затраты на реформу и не обсуждаем новое устройство и роль правоохранительных органов.

Несколько главных тезисов для политиков

- Судьи — самые уважаемые люди в городе — с высокой репутацией и независимой позицией.
- Председатель суда — ничего не решает. Дела распределяются автоматически.
- Судью очень сложно уволить. Основания для отставки сильно ограничены и процедура очень усложнена.
- Администрация президента и силовые органы не имеют никакого отношения к назначению судей.
- Около 80% дел решают местные судьи, которые избираются или на прямых выборах, или назначаются новыми региональными парламентами или муниципальными советами.
- Все судьи страны будут выбраны заново. Действующие и бывшие судьи, выносившие преступные приговоры, противоречащие правам человека, будут люстрированы.

Пошаговый план реализации судебной реформы

Первые 100 дней

- В связи с совершением проступка, порочащего честь и достоинство судьи, в отставку отправляются все судьи Конституционного суда, а также председатель Верховного суда и его заместители и судьи Верховного суда, применявшие репрессивные законы и решения, ограничивающие конституционные права.
- Принятие закона о Высшем суде, на его основании: роспуск Верховного и Конституционного судов, отставка всех судей.

1 год

- Набор новых судей Верховного суда.
- Изменение статуса председателей судов: введение выборности (их выбирают сами судьи), сокращение полномочий и срока пребывания в должности до одного года. Проведение первых выборов председателей судов по новым правилам.
- Принятие закона о судебной реформе.
- Принятие закона о люстрации судей.

1-4 годы

- Во второй год формируются новые федеральные суды, рассматривающие самые сложные дела. Судей в федеральные суды назначает специально созданная квалификационная коллегия.
- В третий и четвертый годы формируются местные суды в регионах. Каждый регион решает сам, когда их создавать. Важно, что перед этим должны пройти демократические выборы в местный парламент.
- Местные судьи назначаются либо региональным парламентом, либо муниципальными советами, либо на прямых выборах. Процедуру определяет региональный парламент, но мы рекомендуем, что доля судей, избираемых напрямую, должна быть не менее 30%.

A. Основные недостатки *status quo* и их причины

Одной из самых трагических ошибок реформ 90-х годов и сами реформаторы, и независимые эксперты называют то, что судебная реформа не была доведена до конца. Так, с самого начала во главе Верховного суда оказался Вячеслав Лебедев,

который в восьмидесятые отправлял в тюрьму советских диссидентов. Все девяностые судьи обслуживали того, кто им давал больше денег, а начиная с двухтысячных — прислуживают власти, став ключевым механизмом внутренних репрессий против россиян и поддерживая агрессивную войну против Украины.

1. Главный недостаток действующей судебной системы — отсутствие реальной независимости судей. Зависимость от иных ветвей власти, в первую очередь от исполнительных органов и силовых ведомств, возникает за счет сложного взаимодействия множества причин: из кого отбирают судей, как их назначают, как продвигают по службе, оплачивают работу и увольняют, а также как оценивают их работу.

Подробнее см. главу 1.

Силовые органы и администрация президента играют важную роль при назначении судей. При назначении кандидатура судьи проходит проверку силовыми структурами, а собранное ими досье рассматривается квалификационной коллегией судей (ККС), дающей рекомендацию для назначения судьи на должность. Формальных требований к этому документу нет, и сами кандидаты не могут повлиять на его содержание. В результате в досье могут оказаться сведения, не имеющие отношения к профессиональным качествам кандидата. На их основании ККС может отказать кандидату в рекомендации, используя расплывчатые формулировки.

Досье от силовых органов влияет также на продвижение судьи по карьерной лестнице, например, при назначении председателем суда или его заместителем, или при переводе в новый суд.

Однако получением рекомендации ККС процедура назначения не заканчивается. Все кандидаты в судьи должны быть одобрены президентской Комиссией по судебным кадрам. Большинство членов этой комиссии — представители Администрации президента и силовых ведомств, т.е. чиновники, деятельность которых судьи должны контролировать. Существование комиссии не предусмотрено законодательством, процедура ее работы и основания для отказа кандидатам не регламентированы.

Всех судей назначает Президент (за исключением высших судов), полагаясь в своем решении на мнение комиссии. Судей двух высших судов, Верховного и Конституционного, назначает Совет Федерации. Однако степень его зависимости от Президента настолько высока, что он соглашается с любой кандидатурой, предложенной им (а, значит, рекомендованной и комиссией).

Впрочем, дело не только в том, как судьи получают должность. Зависимость судей объясняется еще несколькими причинами, имеющими глубоко системный характер.

На протяжении своей карьеры судьи зависят от председателей, которые, в свою очередь, зависят от руководства Верховного суда, назначаемого по воле президента. В сущности, председатели являются «работодателями» судей. Они решают вопросы приема на работу, собеседуя кандидатов и рекомендуя или, напротив, не рекомендуя их в ККС. Они могут выплачивать судьям премии и влияют на привлечение судей к дисциплинарной ответственности, вплоть до увольнения.

При этом сами председатели — чрезвычайно подконтрольные лица. В отличие от судей, они назначаются не бессрочно, а на шестилетний срок, с возможностью переназначения. Для назначения они должны получить рекомендацию председателя Верховного суда. Естественно, это заставляет председателей быть лояльными системе.

Выстраивается вертикаль зависимости: председатель Верховного суда обязан своей должностью Президенту, рекомендация которого всегда поддерживается Советом Федерации; председатели судов обязаны своей должностью председателю Верховного суда; судьи обязаны своей должностью председателям судов. Такое положение не случайно. Действующий порядок назначения председателей судов стал одной из первых реформ судебной системы, проведенной Владимиром Путиным в его первый президентский срок.

Судей набирают из лояльных людей внутри системы, не имеющих опыта работы вне ее, а также из «силовиков». Квалификационные коллегии обычно отдают предпочтение кандидатам, ранее работавшим помощниками судей или секретарями суда, — то есть уже встроенным в систему и демонстрирующим лояльность, но, как правило, не имеющим опыта работы в других местах. Преимущество получают и претенденты с опытом службы в правоохранительных органах; это закреплено даже в законодательстве. Последнее наглядно продемонстрировано недавним назначением бывшего генерального прокурора председателем Верховного суда.

Судей можно относительно просто уволить. Основой независимости судей является их уверенность в том, что их не смогут произвольно лишить полномочий. Этот принцип в России нарушен. Судей могут снять с должности по довольно размытым основаниям. Причем у увольняемых судей нет независимой инстанции, в которой они могли бы защитить свои интересы. Последней инстанцией в любом споре выступает Верховный суд. Судьба судьи, таким образом, остается в руках руководства судебной системы.

Принятие решений против интересов органов власти, включая оправдательные приговоры, вредно для карьеры судей. Карьера судьи зависит от статистики: хорошо, если его решения редко отменяют вышестоящие инстанции. Это означает, что решения против интересов силовых и иных органов власти создают риски для карьеры судьи. Например, прокуроры обжалуют почти 90% оправдательных приговоров, и вышестоящие суды отменяют около половины из них.

В результате совместного действия всех этих причин сформировалась система, в которой судьи зачастую ориентируются не на требования закона, а на ожидания своих непосредственных руководителей — тех, кто, в свою очередь, зависит от президента. Причем совсем не обязательно, чтобы судьям давали конкретные указания, как решить то или иное дело. Они, как правило, и без этого прекрасно понимают, что от них требуется. Такая конструкция принципиально несовместима с идеей судебной независимости.

Отсутствие политической конкуренции и низкий уровень одобрения судов в обществе делают судебную систему уязвимой. В отсутствие политической конкуренции депутаты свободны принимать решения, подрывающие судебную независимость, как это произошло, например, при ликвидации Высшего арбитражного суда. Другие политические партии не встанут на защиту системы от притеснений. Против этого также не будет протестовать общество, так как люди в основном скептически относятся к судам.

2. Обвинительный уклон отмечают в практике отечественной судебной системы с позднего советского времени, но в России он усугубился. В итоге обвиняемые не могут в полной мере реализовать свое право на защиту.

Доля оправдательных приговоров в России составляет всего **0,25%**, тогда как в странах Европы — **от 3 до 5%**. Этот показатель напрямую связан с зависимостью судей: выносить оправдательные приговоры и иные решения против интересов государства в России рискованно. К тому же, будучи «системными» людьми, судьи прекрасно чувствуют границы дозволенного даже без прямых указаний «сверху». Это создает проблемы для обвиняемых: судьи «проштампывают» обвинительные заключения, не прислушиваясь к доводам защиты.

3. Низкое качество правосудия в России проявляется во многих вещах: слабой аргументации судебных актов, противоречивости судебной практики, низком уровне сервиса в судах.

В английском праве широко известна фраза из прецедента 1924 года: «правосудие должно выглядеть справедливым» (*«justice must be seen to be done»*, дело *R v Sussex Justices ex parte McCarthy*). Такая внешняя справедливость — основа поддержки судов обществом. К сожалению, российским судам многое недостает в этом отношении.

Судебные решения, как правило, слабо мотивированы. Зачастую они состоят из цитат законов без анализа обстоятельств и юридического обоснования. Доводы участников процесса передаются выборочно и искаженно. При ведении процесса судьи редко прислушиваются к сторонам (в особенности к стороне защиты в уголовных делах), упуская важные доказательства. Практика судов бывает непоследовательной: разные решения принимаются по одному и тому же вопросу, разные наказания назначаются за схожие правонарушения.

Причина не только в отсутствии независимости. Здесь сказываются принятый в системе низкий стандарт качества текстов и удобство размытости формулировок: к таким решениям сложнее «придраться».

Немаловажным фактором является чрезвычайно высокая нагрузка на судей: они не успевают внимательно рассматривать и «отписывать» дела. Помощники судей, которые могли бы быть их подспорьем, не справляются с задачей ввиду своей низкой квалификации: зарплаты помощников очень низки и не позволяют привлечь хороших специалистов. В помощники идут ради шанса стать судьей, проявив лояльность системе.

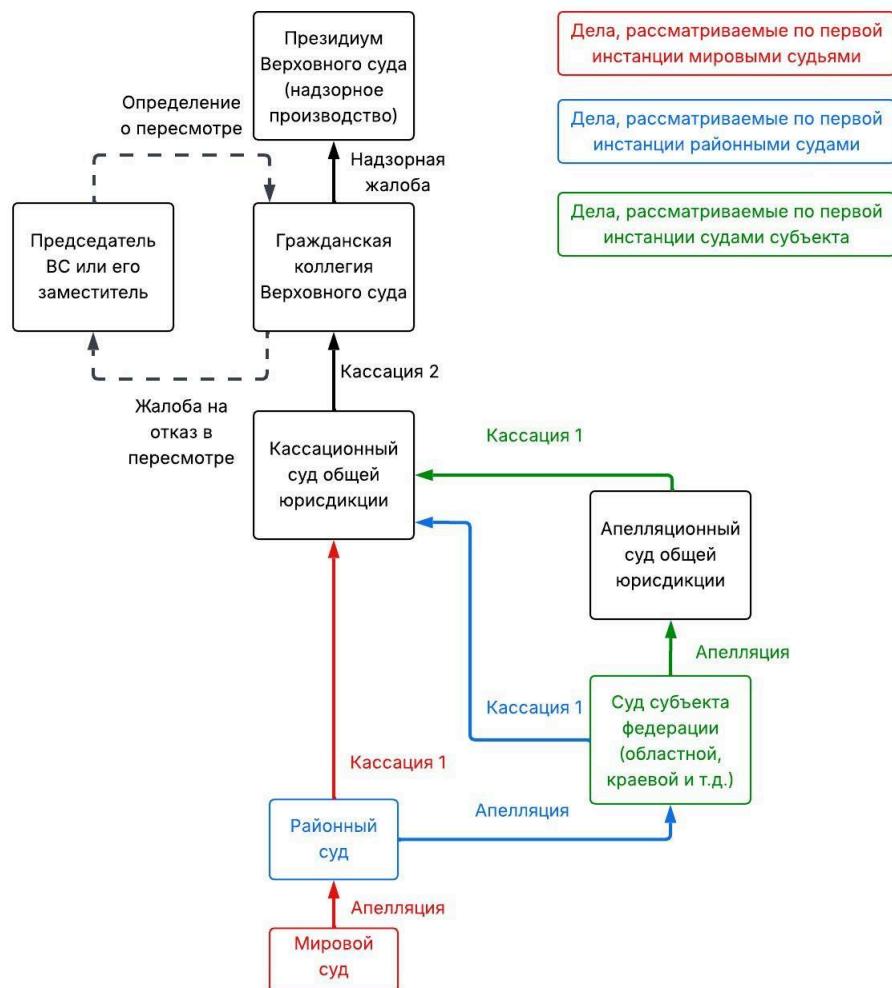
На образе судебной системы негативно сказывается и плохо настроенное взаимодействие с участниками процесса — то, что можно назвать сервисной составляющей работы судов. В судах сложно получить документы и ознакомиться с делом. Электронные сервисы хорошо работают только в арбитражных судах, решаящих бизнес-споры. В судах общей юрисдикции, куда обращаются обычные граждане, электронные сервисы до сих пор неудобны, несмотря на миллиарды рублей, потраченных на их развитие. Суды часто находятся в старых и плохо отремонтированных зданиях, в которых неприятно находиться.

4. Множество судебных инстанций открывает возможности для пересмотра дел и принятия «правильных» решений.

В России сейчас пять инстанций. На схеме показаны этапы прохождения гражданских дел, т. е. споров об имуществе, не затрагивающих бизнес. Похожая ситуация с бизнес-спорами и уголовными делами. К этому можно добавить, что любое дело может быть пересмотрено Конституционным судом, и председатель Верховного суда или его заместитель могут по жалобе одной из сторон инициировать проверку дела, рассмотрение которого, казалось бы, завершено.

Такая система резко контрастирует с распространенным во всем мире трехуровневым порядком рассмотрения дел: первая инстанция — апелляция — одна (финальная) кассация. В России сделано иначе, вероятно, по соображениям удобства: в конечном счете, финальной «инстанцией» для всех споров будет руководитель Верховного суда или его заместитель. У них всегда есть возможность инициировать пересмотр дела, и в подавляющем большинстве случаев при пересмотре судьи соглашаются с их позицией. Помимо явной несправедливости эта модель создает неопределенность и делает систему очень запутанной.

Структура судов общей юрисдикции
(гражданские дела)



5. Конституционный суд функционально деградировал, он не защищает Конституцию, власть использует его для легитимации своих неправовых решений.

Конституционный суд был создан в начале 1990-х годов как институт, призванный защищать Конституцию и права граждан. Однако в силу постепенного изменения устройства суда, игнорирования его решений парламентом и нижестоящими судами, а также давления со стороны исполнительной власти, он утратил свое значение. Сейчас он уклоняется от разрешения и даже рассмотрения действительно значимых споров: о правах человека, произволе силовых органов, законности реформ, ограничивающих политические свободы. Вместо этого власти используют этот суд как инструмент легитимации своих неправовых решений: он выдает «индульгенции», делая выводы о соответствии Конституции любой важной для власти инициативы.

Б. Что будет сделано в результате реформы

Еще в 2010-2019 большинству экспертов казалось, что для проведения Судебной реформы в России достаточно обновления Верховного суда и точечных изменений, например сокращения полномочий председателя суда. Но после жестокой расправы с оппозицией, принятия новой Конституции с «обнулением» путинских президентских сроков, развязанной войны с Украиной и сталинских сроков за «дискредитацию армии» в соцсетях, стало очевидно, что судебная система требует полного обновления. Это не значит, что 100% нынешних судей останутся за бортом новой системы, однако им придется пройти новый отбор.

В первый год новой власти полностью обновится состав Верховного суда, который поменяет название на Высший суд. Конституционный суд, как окончательно дискредитировавший себя, прекратит существование. Для усиления независимости судей изменится процедура их назначения, максимально усложнится их увольнение, а также девальвируется роль председателя суда: его будут выбирать судьи, срок пребывания во главе суда ограничится одним годом, а функции сведутся к чисто формальным (это касается и председателя Высшего суда). Зарплата судей будет зависеть только от должности и стажа, председатели не будут влиять на нее. Структура судебной системы будет полностью изменена, чтобы обеспечить быстроту и прозрачность рассмотрения дел.

1. Судебная система будет состоять из компактных федеральных судов и местных судебных систем на уровне регионов.

См. главу 2.

В новой судебной системе будут четко разделены федеральные и региональные (местные) суды. Местные суды будут рассматривать большинство дел: рядовые преступления, имущественные споры на небольшие суммы, банкротства граждан. В федеральные суды будут попадать только самые сложные и важные дела: особо тяжкие преступления, споры с властями и крупные имущественные споры.

Любое дело будет проходить не более трех инстанций. В случае с местными судами первые две инстанции будут находиться в пределах региона: так будет обеспечена доступность правосудия для граждан. Чтобы обеспечить единообразие практики, последней инстанцией будет федеральный суд — окружной или, для самых важных дел, — Высший.

Федеральных судов будет немного — порядка 60 на всю страну, всего около 4000 судей. Это позволит сформировать федеральную систему быстро, в пределах одного года после принятия закона о судебной реформе. Судьями в ней станут самые квалифицированные юристы. Местные суды будут создаваться региональными властями по мере готовности каждого субъекта (главное условие — демократические выборы в региональный парламент), но в пределах двух лет после начала реформы.



Региональные власти получат возможность определять количество судей в системе (в рамках нормативов, установленных федеральными законами), уточнять требования к ним по сравнению с федеральными законами и устанавливать специализацию. Например, они могут создать вакансии для судей, рассматривающих исключительно уголовные или банкротные дела. Усиление роли регионов следует общей логике развития федерализма в России. Тем не менее, дабы гарантировать независимость местных судей, зарплату они будут получать из федерального бюджета.

2. Новый порядок назначения судей повысит их независимость, исключив влияние органов исполнительной власти.

См. главу 5.

Отбор и назначение судей в новую систему будут основываться на двух идеях: исключение влияния органов исполнительной власти и высокие требования к профессиональному уровню.

Федеральные судьи будут назначаться Федеральной квалификационной коллегией судей (ККС), формируемой на паритетных началах парламентом и судебной системой. Для кандидатов в судьи высших судов (или Высшего суда) будет действовать принцип двух ключей: Федеральная ККС будет давать рекомендацию, а назначать их будет парламент. Местных судей будут назначать представительные органы (региональные парламенты или муниципальные советы) или выбирать граждане на прямых выборах. Мы рекомендуем, чтобы не менее трети судей избирались на выборах.

Прямые выборы судей в мировой практике встречаются редко, однако, как показывает опыт, они повышают доверие к судебной власти.

Ни на одном из этапов назначения судей в нем не будут участвовать председатели судов или администрация президента. Состав информации, получаемой о кандидатах в судьи от правоохранительных органов, должен быть регламентирован. Она должна быть доступна кандидатам.

Требования к кандидатам будут высокими. Например, кандидаты в федеральные судьи должны иметь 12 лет стажа, из которого 5 лет в адвокатуре и 5 в коммерческих организациях или науке. Работа в аппарате суда, в том числе помощником, не засчитывается в этот стаж. Работа в правоохранительных органах не дает преимуществ. Они должны закончить очную программу юридического вуза. Наличие зарубежной юридической магистратуры будет плюсом. Обязательно знание английского языка на уровне В2, подтвержденное независимым международным экзаменом (IELTS, TOEFL). Последнее необходимо для чтения решений Европейского суда по правам человека, которые вновь станут частью правовой системы России.

3. Председатели судов лишатся своего особого статуса и полномочий, став первыми среди равных, их будут избирать сами судьи сроком на один год.

См. главу 5.

Выстраивание вертикали председателей в судебной системе стало одним из ключевых механизмов лишения ее независимости. Чтобы покончить с этим, в результате реформы председателей будут выбирать сами судьи тайным голосованием. Полномочия председателей будут длиться один год, без возможности немедленного переизбрания на следующий срок.

Председатели будут лишены некоторых своих важных функций: не будут участвовать в процессе назначения судей, не будут влиять на премии судей, не смогут инициировать дисциплинарное производство или распределять дела между судьями. Зарплата председателя не будет отличаться от зарплаты рядового судьи.

Все сказанное касается и фигуры председателей высших судов (или Высшего суда).

Таким образом, председатель станет представительской фигурой. Эта должность будет скорее почетным обременением, чем источником власти.

Важной чертой новой судебной системы станет то, что председателей не будет на уровне первой инстанции местных судов, т.е. на самом массовом уровне системы. Каждый местный судья будет выступать в индивидуальном качестве, как сейчас мировые судьи. Председатели потребуются лишь в апелляционных местных судах (по одному на каждый регион) и в федеральных судах.

4. Независимость судей будет гарантирована бессрочностью их полномочий, стабильностью их вознаграждения и сложностью их увольнения.

См. главу 5.

Статус судей в новой системе будет настроен так, чтобы сделать возможность влияния на них минимальной. Помимо изменения процедуры назначения судей и снижения роли председателей реформа предусматривает следующие изменения.

Во-первых, зарплата судей будет зависеть только от их должности (оклад) и стажа (надбавка за выслугу). Эта структура зарплаты должна быть закреплена в Конституции. Также в ней будет прописан запрет снижать оплату труда судей или связывать ее с результатами их работы, как бы они ни измерялись. Председатели судов не смогут назначать премии из фонда экономии оплаты труда, как это происходит сейчас. Также не будет надбавок за классный чин. Мы предлагаем существенно повысить зарплаты судьям, отказавшись при этом от различных поощрений и льгот, таких как субсидии на жилье, оплата санаториев и бесплатный проезд на общественном транспорте. Лечиться судьи должны не в ведомственных или государственных учреждениях, а в любых клиниках по своему выбору — медицинская страховка должна покрывать любые расходы на лечение. Чтобы дать представление о потенциальном уровне зарплат, можно сказать, что при текущих ценах судья первой инстанции должен получать не менее 500 тыс. руб., но желательно ближе к 1 млн руб.

Во-вторых, будут уточнены основания и, главное, процедура привлечения к дисциплинарной ответственности. Это означает, что судей будет очень сложно уволить. Для рассмотрения дел о проступках судей, грозящих увольнением или другими санкциями, будут созданы специальные дисциплинарные суды. Их решения будут окончательными, Высший суд не сможет их отменить. Однако для снятия судьи с должности потребуется не только решение дисциплинарного суда, но и подтверждение этого решения парламентом соответствующего уровня — федерального или регионального.

В-третьих, количественные и качественные показатели работы судьи не могут привести к его увольнению, его основанием могут быть только умышленные проступки. Статистика работы судьи будет собираться автоматически и будет доступна ему. При существенном отклонении от нормы она может повлиять на перспективы назначения в вышестоящие суды внутри системы. Впрочем, этот показатель едва ли будет иметь сильное значение, когда судей будут избирать представительные органы (парламенты, местные советы) или непосредственно граждане (выборы).

В-четвертых, как и сейчас, судьи будут назначаться бессрочно.

5. Уровень финансирования судебной системы будет гарантирован Конституцией, исполнительные органы власти не смогут влиять на формирование и распределение судебного бюджета.

См. главу 5.

Финансирование судебной системы будет построено на принципах, снижающих ее зависимость от исполнительной власти и парламента. В Конституции надо закрепить, какая доля доходов бюджета должна идти на суды, и запретить снижать эту сумму год к году. Последнее важно, если доходы бюджета вдруг упадут. Распределять бюджет должны органы судейского сообщества (общие собрания и съезды судей). Реализовывать бюджет должна специальная Служба снабжения судов. Она заменит Судебный департамент при Верховном суде. Ее руководство на федеральном уровне и в регионах должны назначать представительные органы судейского сообщества: съезды судей.

6. Для достижения высокого профессионализма и скорости рассмотрения дел в федеральных судах и, по решению регионов, в местных будет введена специализация судов и судей.

См. главу 2.

Мы исходим из того, что специализация судей положительно влияет на качество и скорость рассмотрения ими дел. Поэтому в федеральной системе мы предлагаем в качестве основного реализовать сквозную специализацию судов. В таком случае в федеральной судебной системе будет три ветви судов: административные, коммерческие и общей юрисдикции (рассматривают уголовные дела и имущественные споры между гражданами). У каждой из этих ветвей будет свой высший суд. Разногласия в практике должен обсуждать и разрешать Большой Сенат, действующий вне рамок конкретного дела по запросу высших судов.

В то же время существуют аргументы в пользу создания единого Высшего суда. В нем будет легче примирять противоречия в практике и, главное, с политической точки зрения он будет более весомым институтом, чем разрозненные высшие суды. Поэтому в качестве альтернативной модели мы рассматриваем ограниченную специализацию федеральных судов. При ней коммерческие и административные суды будут действовать только на уровне первой инстанции. Окружные суды будут рассматривать жалобы на все типы дел. Высший суд тоже будет единым.

Мы предлагаем читателям высказать свое мнение, какая модель им кажется предпочтительной, и почему.

В регионах парламенты могут вводить должности специализированных судей первой инстанции. Наиболее очевидные варианты специализации: уголовные дела и банкротство граждан.

7. Высший суд должен развивать право, нижестоящие суды должны следовать его решениям.

См. главу 3.

Мы предлагаем три варианта устройства высшего уровня судебной власти. Они зависят от того, будет ли использована модель сквозной или ограниченной специализации из п. 6 выше.

Основной вариант — сквозная специализация с тремя высшими судами: Высшим коммерческим, Высшим административным и просто Высшим судом с гражданской и уголовной коллегиями внутри. В специализированных судах будет порядка 25 судей. В общем Высшем суде — 50 судей. Дела будут рассматривать президиумы специализированных судов или гражданской либо уголовной коллегии. В состав президиумов войдут 7-10 судей, они должны регулярно ротироваться.

Альтернативный вариант — специализация на уровне первой инстанции федеральных судов. В таком случае систему будет возглавлять **единый Высший суд с тремя коллегиями**: уголовной, административной и частноправовой (объединяет бытовые и коммерческие имущественные споры), в каждой по 25-30 судей. Принципиальное отличие от главного варианта именно в единстве суда, предположительно придающем ему больший политический вес. Дела будут рассматривать президиумы коллегий. В них также будут 7-10 регулярно ротируемых судей.

Еще одной альтернативой может стать единый компактный Высший суд по образцу американского, состоящего из всего лишь 9 судей. Преимуществами такой модели являются высокий моральный авторитет каждого судьи, известность в обществе, значительный политический вес суда как института и, как следствие — его способность противостоять давлению со стороны исполнительной власти. Кроме того, небольшое число судей снижает риск их коррумпирования. Минусом такого варианта будет небольшое число дел, которое может рассмотреть суд. В подавляющем большинстве случаев финальной инстанцией будет апелляция. В таких условиях сложно будет достичь единства практики всех судов.

Независимо от избранной модели высшие суды (или Высший суд) не могут исправлять все ошибки нижестоящих судов — это задача апелляционных инстанций. Основная функция высших судов состоит в обеспечении единства судебной практики и развитии права. Абстрактные разъяснения, сейчас применяемые для этой цели, утратили эффективность и противоречат принципу разделения властей. Вместо них предлагается формировать правовые позиции через рассмотрение конкретных дел. Эти позиции должны быть обязательны де-факто благодаря авторитету суда. Судьи, не согласные с позицией, должны обосновывать своё мнение. Также мы предлагаем ввести механизм возвращения дел нижестоящим судам с указанием на игнорирование правовой позиции высшего суда: в таком случае полноценно пересматривать дело высшему суду не придется, это позволит сэкономить ресурсы.

Так как Конституционный суд будет упразднен, вопрос о соответствии Конституции других нормативных актов будут решать высшие суды (или Высший суд). Они будут это делать по запросу нижестоящих судов или в обычном порядке, когда к ним попадет дело, в котором стороны просят проверить этот вопрос.

8. Суд присяжных должен быть сохранен на базовом уровне системы, его юрисдикция должна быть расширена, в том числе на некоторые гражданские дела.

См. главу 2.

Суд присяжных — важный институт демократического порядка. Он позволяет людям принять участие в непосредственном осуществлении власти, а также приближает суд к обществу.

Мы предлагаем сохранить суд присяжных на низовом уровне, т.е. на уровне первой инстанции местных судов и судов общей юрисдикции. Присяжные должны набираться из местных жителей, лучше понимающих нюансы обстоятельств спора. Поначалу в коллегия может быть 8 присяжных для федеральных судов и 6 — для местных, с последующим увеличением до, соответственно, 12 и 8.

Юрисдикция суда присяжных должна быть расширена. Мы не предлагаем точного списка уголовных составов для расширения. Важно учитывать нагрузку на суды: она возрастает при рассмотрении дела присяжными. Поэтому параллельно с судом присяжных надо развивать упрощенные формы производства и декриминализировать некоторые деяния. Из конкретных составов мы предлагаем вернуть присяжным преступления террористической направленности и квалифицированное мошенничество — силовики часто его используют как инструмент давления на бизнес, присяжные это затруднят.

К юрисдикции присяжных в качестве эксперимента можно отнести одну категорию гражданских дел — о взыскании морального вреда за смерть и вред здоровью. Можно расширить и на случаи нарушения иных нематериальных благ, например, при незаконном задержании и аресте. Эти дела значимы, но при этом не так уж многочисленны. Взыскиваемые суммы низки. Мы рассчитываем, что присяжные смогут изменить эту тенденцию.

9. Нагрузка на суды должна быть снижена на 70% за счет перенаправления дел в другие инстанции и ужесточения процессуальных правил.

См. главу 2.

Количество дел в расчете на одного судью должно быть снижено, чтобы судьям хватало времени для качественного рассмотрения дел и написания судебных актов. Самый эффективный подход — перенаправить часть нынешних конфликтов в другие органы.

В первую очередь речь идет о документально подтвержденных долгах на сумму до 500 тыс. руб. которые истцы взыскивают через выдачу так называемых судебных приказов. Они составляют подавляющее большинство дел в судах общей юрисдикции: 24 из 37 млн (!). Эти долги можно взыскивать по исполнительной надписи нотариуса при условии адекватного уведомления должника и предоставления ему возможности легко перевести дело в суд. Естественно, в таком случае надо увеличить количество нотариусов, отменив систему региональных квот на них.

Также суды не должны выносить решения об административных штрафах. Самая многочисленная категория дел, 1,8 млн, — это штрафы за несвоевременную уплату административных штрафов. Если за это будут штрафовать приставы, из судов уйдет 25% административных дел. Естественно, надо исключить и другие случаи, когда суды занимаются наложением штрафов.

Эти две меры позволят существенно разгрузить местные суды первой инстанции. Всего из них может уйти около 26 млн споров. Общее количество дел в судах общей юрисдикции сократится на 70% (!), с 37 до 11 млн.

Что касается федеральных судов, рассматривающих сложные споры, то для снижения их нагрузки надо менять процессуальные правила. Вводить упрощенные формы как в уголовных, так и в гражданских делах. Сделать процесс более формализованным. В частности, сделать обязательной медиацию по некоторым спорам, требовать

заблаговременного раскрытия сторонами доказательств (зачастую это приводит к прекращению спора), дать судам возможность выносить промежуточные решения, сделать правовые позиции высших судов обязательными для судов нижестоящих.

В. Порядок проведения реформы

Кратко опишем, как реформа будет реализована. С одной стороны, это создание новых судебных учреждений. С другой — ликвидация старых и люстрация судебных кадров.

См. главу 8. Пошаговый план реализации см. в Приложении №1 к этому документу.

1. Первый шаг — создание нового Высшего суда вместо Верховного и Конституционного, переизбрание председателей всех судов.

Роспуск действующих Верховного и Конституционного судов надо провести сразу, не дожидаясь проведения судебной реформы. Он станет символом разрыва с прошлой системой, поддерживавшей узурпацию власти и репрессии. Вместо этих судов будет создан новый Высший суд, который станет основой для реформирования всей судебной системы. Сначала он будет устроен по образцу действующего Верховного суда, но после запуска реформы его структуру адаптируют к новой системе.

Высший суд формируется на основании специального закона в течение 9 месяцев после смены режима. Судей назначает парламент по рекомендации Специальной квалификационной коллегии (СКК), сформированной в равных долях президентом и парламентом. Членами СКК будут ученые, представители гражданского общества, судьи, ушедшие из системы до 2014 года включительно (год ликвидации Высшего арбитражного суда). Они должны обладать безупречной репутацией и не быть связаны с исполнительной властью, включая силовиков.

Специальная ККС рекомендует кандидатов в Высший суд большинством 2/3 голосов. Для назначения такое же большинство должно поддержать кандидата в верхней палате парламента. Экзамен не требуется — квалификации членов СКК достаточно. Бывшие судьи Верховного и Конституционного судов могут участвовать в конкурсе, если проработали в них менее года. Это не касается председателя и заместителей. Они вместе с остальными судьями будут уволены в связи с совершением проступка, порочащего честь и достоинство судьи (п. «л» ч. 1 ст. 102 Конституции).

Параллельно с учреждением нового Высшего суда должен быть изменен статус председателей всех нижестоящих судов и проведены их первые выборы. Будет принят закон, ограничивающий полномочия председателей, как это предписано проектом реформы, и предписывающий судьям провести выборы своих председателей в короткий срок. Новые председатели избираются на один год. Бывшие председатели сохранят статус судей.

2. Второй шаг — люстрация судей, выносивших заведомо неправовые решения, осознанно участвуя в государственном терроре.

Люстрации должны быть подвергнуты судьи, выносившие политически мотивированные приговоры и иные акты. Таких судей, по нашей оценке, примерно 15%.

Закон о люстрации должен быть принят до начала судебной реформы. На ее подготовку потребуется время. Люстрация должна быть начата сразу после смены политического режима, чтобы не утратить импульс.

Если судья подпадает под люстрацию, т.е. выносил политически мотивированные приговоры и иные акты, его полномочия должны быть приостановлены на срок до двух лет для люстрационной проверки. Проверку проводит специальный орган. По итогам публичного рассмотрения дела каждого судьи орган может принять решение о привлечении его к дисциплинарной ответственности, вплоть до увольнения, или о наличии оснований для возбуждения уголовного дела. В последнем случае материалы должны быть переданы следственным органам.

Если люстрационный орган не найдет оснований для ответственности, судья может вернуться к работе. Однако, в любом случае, вскоре его полномочия прекратятся в связи с ликвидацией старой судебной системы. Он может попробовать стать судьей в новой, но сам факт рассмотрения его дела люстрационным органом снижает его шансы найти место в новой системе.

3. Третий шаг — создание федеральных судов.

Федеральные суды будут учреждены на основании закона о судебной реформе. Мы полагаем, что на его разработку уйдет один год. Судьи нового Высшего суда могут стать двигателем реформы, принимая участие в обсуждении закона и его реализации.

Для первичного назначения судей в федеральные суды должны быть созданы специальные органы: квалификационная коллегия и экзаменационная комиссия. Экзаменационная комиссия будет проверять знания кандидатов, впервые претендующих на должность. Квалификационная коллегия будет назначать судей — в соответствии с принципами реформы президент не будет принимать участия в назначении судей.

Членов Квалификационной коллегии назначит парламент по предложению Высшего суда. В ней должно быть не более 50% судей. Остальные — это ученые, практикующие юристы и представители гражданского общества, всех примерно поровну.

Так как федеральных судей будет много, 4000 человек, комиссия должна быть крупной. Ее придется разделить на несколько секций, работающих параллельно. Только так она успеет рассмотреть всех кандидатов за примерно полгода.

В конкурсе могут участвовать любые юристы, отвечающие требованиям новой системы. Исключение — судьи, подпавшие под люстрацию, до разрешения их дела.

Федеральные суды начнут работать сразу после назначения всех судей. Одновременно прекратят работу все апелляционные и кассационные суды. От старой системы останутся лишь суды уровня субъекта и ниже — они продолжат работать в субъекте Федерации до создания в нем системы новых местных судов.

Вместе с запуском федеральных судов начнет действовать новый порядок прохождения дел, ограниченный тремя инстанциями. Также в структуре Высшего суда произойдут изменения: вместо «троек» судей дела начнут рассматривать президиумы коллегий.

4. Четвертый шаг — формирование местных судов.

Местные суды будут созданы властями каждого региона по мере готовности. Главное условие — проведение демократических выборов в региональный парламент. Общий срок — не более трех лет после принятия закона о судебной реформе.

До создания местных судов их функции будут выполнять старые судебные учреждения: районные суды и мировые суды будут первой инстанцией по гражданским, административным и уголовным делам, суд субъекта — апелляцией. Арбитражный суд субъекта будет первой инстанцией по незначительным коммерческим спорам и по банкротствам граждан.

Первичное назначение местных судей будут проводить либо региональные парламенты, либо муниципальные советы (для судей первой инстанции). Определенная доля судей должна быть выбрана на прямых выборах.

Назначить (избрать) можно лишь кандидата, подтвердившего свои знания. Проверкой знаний будет заниматься специальная экзаменационная комиссия, сформированная федеральной экзаменационной комиссией. Судьи могут составлять в ней большинство, но не более 2/3.

Г. Как мы хотим улучшить судебный процесс

См. главу 6.

1. Уголовный процесс

В уголовном процессе судьи лишены самостоятельности. Следствие доминирует, его материалы становятся основой для приговоров. Полноценный уголовный процесс является дорогим и долгим, не обеспечивая при этом защиту прав обвиняемых.

Реформа должна быть нацелена на то, чтобы обеспечить ведущую роль суда в уголовном процессе. Доказательства должны собираться в первую очередь во время судебного рассмотрения. Дело не может вернуться из суда на дополнительное расследование ни при каких обстоятельствах. Суд должен лично выслушивать всех свидетелей (при необходимости — через досудебный допрос), а не полагаться на показания, собранные следствием.

Заключение под стражу должно быть реальным исключением для всех категорий дел, преимущественно применяемым в случае нарушения ранее установленных мер пресечения. Срок заключения должен быть строго ограничен, без возможности продления.

Задачи должны иметь свободный доступ к находящимся под стражей обвиняемым. Адвокат должен получать все материалы дела в электронном виде.

Суд присяжных должен иметь широкую юрисдикцию, охватывающую целиком как минимум одну категорию дел (особо тяжкие преступления) или даже все дела. Следует запретить отмену оправдательных приговоров. Состав коллегии присяжных должен быть расширен до 12 человек.

2. Цивилистический процесс (гражданские и коммерческие споры)

Правила и практика рассмотрения судебных споров напрямую влияют на восприятие обществом судебных решений как справедливых. Сейчас в гражданских делах судьи

жалуются на чрезмерную загруженность и бюрократизацию, а граждане — на поверхностное отношение и пренебрежение принципами судебного разбирательства. Это приводит к тому, что правосудие не выполняет свои задачи, его репутация страдает.

Изменения в цивилистическом процессе, т.е. в гражданских и коммерческих спорах, должны создавать условия для внимательного рассмотрения дел.

Проект предлагает два крупных изменения в цивилистическом процессе. Во-первых, приказы о взыскании бесспорных долгов должны выносить не судьи, а нотариусы, естественно с возможностью передачи дела в суд при возникновении разногласий. Сейчас судебные приказы выносятся по подавляющему большинству дел — 23,5 млн из 27,4 млн. По оставшимся категориям дел суды должны получить возможность более широкого применения упрощенных процедур. Во-вторых, в качестве эксперимента следует допустить разрешение присяжными некоторых видов гражданских дел. Это повысит доверие к судам. Наиболее подходящей категорией видятся дела о компенсации морального вреда при причинении вреда жизни или здоровью, а также при незаконном уголовном преследовании. В таком случае можно рассчитывать на рост средней суммы присуждаемой компенсации.

Чтобы суд первой инстанции мог выполнять свою работу эффективно, желательно профессиональное представительство. Поэтому мы рекомендуем ввести требование об участии в суде юристов-представителей, но в облегченном формате: им не обязательно быть адвокатами, но надо сдать специализированный экзамен.

Должны быть решены некоторые старые проблемы цивилистического процесса. Большее значение должна приобрести стадия подготовки дела к судебному разбирательству. Представление новых доказательств при рассмотрении дела и тем более в вышестоящих инстанциях должно быть сильно ограничено по сравнению с нынешней практикой. Судебную экспертизу (т.е. заказываемые судом экспертные заключения) можно отменить, предоставив сторонам самим заказывать экспертизу и представлять ее результаты не позже стадии подготовки дела.

3. Административный процесс

Административный процесс как полноценный способ оспаривания действий государства в России фактически не сложился. До сих пор его часто путают с производством по административным правонарушениям. Административное судопроизводство — почти полная копия гражданского, несмотря на принятие специализированного кодекса в 2015 году. На практике оно часто служит инструментом давления на граждан. Суды, как правило, встают на сторону исполнительной власти и прокуратуры. Таким образом, сама суть административного процесса — судебного контроля над государством — так и не была реализована.

Ключевым фактором реформы административного процесса должен стать сильный независимый судья, способный противостоять государственной машине.

Судья должен оперативно рассматривать вопрос об обеспечительных мерах — таких, как приостановка действия спорного решения или временный запрет на определенные действия — чтобы сохранить ситуацию до разбирательства по существу. Во многих делах промедление делает даже справедливое решение бессмысленным.

Судья должен определять вопросы, по которым стороны обязаны представить доказательства или правовую позицию. На стадии слушания дело должно быть уже полностью сформировано. Не должно допускаться ситуаций, в которых администрация, поняв слабость своей позиции, начинает заявлять новые доказательства, а судья ей в этом

способствует. При неспособности администрации доказать законность административного акта, судья должен делать вывод в пользу частного лица.

Полномочия судьи должны быть сбалансированы: с одной стороны, он не может подменять исполнительную власть и принимать решения за неё, с другой — должен иметь реальные инструменты, чтобы гарантировать исполнение судебного решения. Недопустимо, когда после проигрыша в суде администрация вновь принимает тот же акт, изменив лишь его форму.

Суд должен иметь право назначить компенсацию морального вреда, материального ущерба и судебных расходов в том же процессе, в котором рассматривается законность административного акта, не оставляя это на новый гражданский процесс.

