

О парламентских слушаниях "О ходе реализации концептуальных положений судебной реформы в Российской Федерации"

Постановление · № 569-СФ · от 24.12.1998 · Совет Федерации · Действует без изменений

ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**О парламентских слушаниях "О ходе реализации
концептуальных положений судебной реформы
в Российской Федерации"**

Рассмотрев заключение по результатам парламентских слушаний "О ходе реализации концептуальных положений судебной реформы в Российской Федерации", Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Одобрить положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в заключении по результатам парламентских слушаний "О ходе реализации концептуальных положений судебной реформы в Российской Федерации" (прилагается).
2. Направить указанное заключение Президенту Российской Федерации, в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Председатель
Совета Федерации Федерального
Собрания Российской Федерации Е.С.СТРОЕВ
Москва
24 декабря 1998 года
N 569-СФ

Приложение
к постановлению
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации
от 24 декабря 1998 года
N 569-СФ

З А К Л Ю Ч Е Н И Е по результатам парламентских слушаний
"О ходе реализации концептуальных положений
судебной реформы в Российской Федерации"

Концептуальные положения судебной реформы в Российской Федерации предусматривают:

- а) создание независимой судебной власти, способной эффективно защищать права и свободы человека и гражданина;
- б) отправление правосудия на основе принципа состязательности и равноправия сторон, освобождение суда от выполнения несвойственных для него функций;
- в) участие граждан в отправлении правосудия в качестве присяжных заседателей;
- г) усиление судебного контроля на стадии предварительного следствия;
- д) расширение доступа к правосудию;
- е) обеспечение граждан квалифицированной юридической помощью.

Анализ хода реализации концептуальных положений судебной реформы в Российской Федерации показывает, что за последние пять лет приняты решительные меры по утверждению судебной власти как самостоятельной, независимой и сильной ветви государственной власти, реализующей свои полномочия в интересах защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя, единого экономического и правового пространства Российской Федерации.

С этой целью были приняты такие основополагающие законодательные акты, как федеральные конституционные законы "О судебной системе Российской Федерации", "О Конституционном Суде Российской Федерации", "Об арбитражных судах в Российской Федерации", федеральные законы "О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации", "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации", "О судебных приставах", "Об исполнительном производстве", Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации.

Кроме Закона Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан", принят ряд существенных дополнений и изменений в действующие Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР и Гражданский процессуальный кодекс РСФСР, а также постановлений Верховного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Российской Федерации, направленных на усиление судебной защиты конституционных прав человека и гражданина, в том числе на стадии предварительного расследования, и расширение возможностей доступа граждан к правосудию.

Однако, несмотря на всю важность принятых законодательных актов, необходимо обратить внимание на ряд принципиально значимых моментов, не только объясняющих замедление хода судебной реформы, но и усугубляющих кризисное состояние правосудия.

Правовая база, обеспечивающая в полной мере отправление правосудия в соответствии с Конституцией Российской Федерации и общепризнанными принципами и нормами международного права, еще не создана. Неоправданно затягивается принятие базовых для правосудия законов о судах общей юрисдикции, о народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции, об адвокатуре, о государственной защите потерпевших, свидетелей и других лиц, содействующих уголовному судопроизводству. Существенно влияет на состояние правосудия отсутствие крайне необходимых для деятельности судебной власти новых федеральных кодексов: Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации; Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации; Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В связи с этим необходимо ускорить принятие указанных законов.

Не обеспечивается согласованность законодательства субъектов Российской Федерации с федеральным законодательством. Это не только разрывает единое правовое пространство и затрудняет нормальное отправление правосудия, но и создает определенные сложности в применении общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

Типичным случаем, вызывающим расхождение между законодательством двух уровней, является принятие субъектами Российской Федерации конституций и уставов, не соответствующих Конституции Российской Федерации, но предусматривающих при этом, что они имеют высшую юридическую силу в системе актов субъектов Российской Федерации. В такой ситуации создается почва для принятия государственными органами субъектов Российской Федерации актов нормативного и индивидуального характера, не соответствующих федеральному законодательству. Это порождает серьезные трудности в правоприменительной практике и не способствует реализации судебно-правовой реформы.

В то же время при разработке федеральных законов Федеральному Собранию Российской Федерации следует учитывать действующее законодательство субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения, если оно не противоречит Конституции Российской Федерации и

общепризнанным принципам и нормам международного права, соблюдение которых для России обязательно.

Принятые законы, в которых так нуждается судебная система, в полном объеме не реализуются из-за отсутствия необходимого финансового обеспечения. По этой причине тормозится исполнение федеральных законов "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации", "О судебных приставах", "Об исполнительном производстве", призванных обеспечить нормальное функционирование органов судебной власти и исполнение судебных решений, а также реализация Федерального закона "О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации". В такой ситуации ставится под сомнение возможность реализации тех законов, которые необходимо принять в ближайшее время и которые неизбежно потребуют дополнительного финансирования.

Невыполнение государством принятых на себя и зафиксированных в статье 124 Конституции Российской Федерации обязательств по финансированию судов только из федерального бюджета приводит к тому, что суды не в состоянии осуществлять правосудие в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральным законом. В настоящее время судебная система находится в состоянии глубокого кризиса не только из-за отсутствия необходимых законов, способных снять напряженность в части судебной нагрузки, но и из-за невозможности исполнять требования законов, которые связаны с вызовом свидетелей, переводчиков, экспертов. В результате уголовные дела, по которым обвиняемые содержатся под стражей, долгое время не рассматриваются, принятые к рассмотрению - по несколько раз откладываются, чем грубо нарушаются права человека и гражданина, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права.

Из-за отсутствия финансирования не реализуется конституционное право обвиняемого в совершении преступления на рассмотрение его дела судом присяжных. Распространение суда присяжных на всей территории России "заморожено", в результате чего не выполняется конституционная обязанность государства.

Недостаточность финансирования судебной системы Российской Федерации ставит под угрозу реализацию конституционного принципа независимости судей (статья 120 Конституции Российской Федерации), обрекает суды на поиск иных источников финансирования помимо бюджетных и, как следствие, ведет к прямой зависимости от органов государственной власти субъектов Российской Федерации и всевозможных "инвесторов".

В настоящее время ввиду систематического (начиная с 1995 года) недофинансирования расходов на текущее содержание федеральные суды общей юрисдикции оказались на грани остановки своей деятельности.

Здания и оборудование большинства судов находятся в аварийном состоянии, не приспособлены к отправлению правосудия. Вместе с тем средства на капитальный ремонт и приобретение оборудования Минфином России не выделяются.

Финансирование аренды помещений судов, услуг связи, электроснабжения, почтовых и коммунальных услуг составляет всего лишь 20 процентов от предусмотренного бюджетом. В судах отключаются телефоны, отопление, электроэнергия, нет средств на оплату почтовых расходов, возмещение расходов, понесенных участниками судебного процесса.

Согласно части 5 статьи 33 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" размер бюджетных средств, выделенных на финансирование судов, может быть уменьшен лишь с согласия Всероссийского съезда судей или Совета судей Российской Федерации. Однако на практике имеют место случаи нарушения указанных требований закона.

Судебная система испытывает острый недостаток в кадрах, нуждается в совершенствовании механизм формирования судейского корпуса. По состоянию на начало 1998 года штатами судебной системы Российской Федерации (для судов общей юрисдикции) предусматривалась 15 521

должность судей. На тот же период фактически было укомплектовано 14 352 должности. Однако указанная штатная численность судей федеральных судов общей юрисдикции не соответствует нормативно определенной штатной численности судей, которая рассчитана на основе утвержденных 1996 году совместными постановлениями Минтруда России и Минюста России норм нагрузки судей и работников аппаратов федеральных судов.

Определенная с учетом роста поступления уголовных и гражданских дел нормативная штатная численность судей указанных судов в целом по Российской Федерации на 1999 год должна составить 35 742 единицы, что почти в 2,4 раза превысит показатель их численности, существующий в настоящее время.

Дополнительные сложности с кадровым обеспечением назревают в связи с тем, что для обеспечения судебной реформы, предусматривающей усиление судебного контроля на стадии предварительного расследования, расширение доступа к правосудию, рассмотрение значительного количества уголовных дел тремя профессиональными судьями, в 1999 году потребуется увеличить численность судейского корпуса в 2,5 раза. Если этого не произойдет, то нагрузка на одного судью возрастет в 3 раза, что неизбежно скажется на качестве правосудия и сроках прохождения дел в судах, которые и сейчас вызывают резкое недовольство населения. Поэтому большие надежды возлагаются на Федеральный закон "О мировых судьях в Российской Федерации".

Сложности с кадровым обеспечением испытывают и арбитражные суды. В связи с введением в действие Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", Налогового кодекса Российской Федерации и Бюджетного кодекса Российской Федерации резко возрастает нагрузка на судей арбитражных судов. На необходимость увеличения штатной численности арбитражных судов указывается и в постановлении Совета судей Российской Федерации от 3 апреля 1998 года.

Еще более напряженная, чем с судьями, ситуация складывается в отношении работников аппаратов судов. Расчет нормативной численности этой категории работников показывает, что для нормального обеспечения деятельности федеральных судов их штат должен быть увеличен в целом по России почти на 17 тысяч человек. Работники аппаратов судов уже в настоящее время трудятся более чем за троих, получая при этом очень невысокую заработную плату. Ставшие хроническими задержки ее выплаты и бедственное материальное положение судов приводят не только к увольнениям, получившим повсеместный характер, но и к забастовкам работников аппаратов судов. Кадровые проблемы не сводятся только к численному недостатку судейского корпуса. Авторитет судебной власти и эффективность ее деятельности зависят от профессионализма судей, их объективности, беспристрастности и справедливости. Между тем существуют большие претензии как к качеству работы судей, так и к их моральному облику. В то же время средств на повышение квалификации работников органов судебной власти выделяется недостаточно.

В определенной степени замкнутость и корпоративность судебной власти, возникшие в результате ложно понятого принципа независимости судей, не способствуют объективному подходу к подбору судебных кадров и очищению судебного корпуса от лиц, недостойных этой высокой должности. Требуют совершенствования вопросы, связанные с отбором кандидатов на должность судьи, приостановлением и прекращением их полномочий, повышением профессионализма судей и их ответственности за злоупотребление властью и другие действия, умаляющие авторитет судебной власти.

Несмотря на наличие концепции судебной реформы, до настоящего времени не преодолены многие теоретические противоречия как в подходах к построению судебной системы, так и в принципах ее функционирования.

Ряд субъектов Российской Федерации не удовлетворен решением вопроса построения судебной системы, который нашел отражение в принятом Федеральном конституционном законе "О судебной системе Российской Федерации", полагая, что он не учитывает федеративное устройство государства и фактически лишает субъекты Российской Федерации самостоятельной судебной

власти. Конституция Российской Федерации, на которую следует опираться при решении вопроса построения судебной системы с учетом федеративных отношений, не дает четкого ответа на этот вопрос, что порождает неоднозначное ее толкование. Удовлетворительное разрешение этой проблемы требует тщательного, всестороннего обсуждения с учетом интересов как субъектов Российской Федерации, так и судебной власти, потеря независимости которой опасна не столько для нее самой, сколько для защиты прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства. О том, что такая опасность реальна, свидетельствует практика работы конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, которые испытывают определенное давление со стороны местной власти.

Не достигнуто единство в понимании сущности и признании действия принципа состязательности в правосудии по уголовным и гражданским делам, который предусмотрен статьей 123 Конституции Российской Федерации. Одни научные и практические работники полагают, что роль суда в установлении фактических обстоятельств дела согласно принципу состязательности должна быть совершенно пассивной, другие настаивают на активной роли суда в целях установления истины по делу. Однако более реалистичный подход, соответствующий закону и практике отправления правосудия в иностранных государствах, где правосудие осуществляется на основе принципа состязательности, состоит в том, что обязанность по доказыванию фактических обстоятельств дела лежит на сторонах, но это не исключает права судей по собственной инициативе предпринимать любые действия, направленные на установление истины по делу (вызвать по собственной инициативе свидетеля, назначить экспертизу и так далее). Принцип состязательности предполагает и обязательное участие сторон (обвинителя и защитника) в процессе по уголовным делам. Поскольку в настоящее время в связи с кадровыми проблемами прокурор в качестве государственного обвинителя участвует далеко не по каждому делу, Генеральной прокуратуре Российской Федерации необходимо срочно принять меры (внести соответствующие предложения) по укомплектованию кадров государственных обвинителей.

Поэтапное введение правила об обязательном участии государственного обвинителя при рассмотрении судом уголовных дел (за исключением дел, рассматриваемых мировыми судьями), на чем настаивает Генеральная прокуратура Российской Федерации, следует признать невозможным, поскольку без участия государственного обвинителя состязательный процесс немыслим.

Серьезную озабоченность вызывает практика возвращения дел на дополнительное расследование, по которой также пока не достигнуто единого мнения. Учитывая качество и возможность предварительного расследования, а также криминогенную обстановку в стране, в настоящее время полностью отказаться от возвращения дел на дополнительное расследование было бы опрометчиво. Разработчикам проекта Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и заинтересованным ведомствам необходимо занять согласованную разумную позицию по этому вопросу.

Согласно концепции судебной реформы, суд присяжных предполагалось ввести на уровне не только краевых, областных (и равных им) судов, но и районных судов. В части 2 статьи 47 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право обвиняемого на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей, оговаривается, что это право предоставляется "в случаях, предусмотренных федеральным законом". Учитывая финансово-экономическую ситуацию в стране и тот факт, что до настоящего времени государство не может обеспечить рассмотрение дел с участием присяжных заседателей во всех регионах России даже на уровне краевых, областных и равных им федеральных судов, было бы преждевременным внедрять эту форму правосудия в районные суды. Это может серьезно обострить кризис судебной системы.

Принятый в первом чтении проект Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации предусматривает апелляционный порядок пересмотра дел, рассмотренных судьей единолично. Сюда попадают дела, рассмотренные мировыми судьями, а также судьями федеральных судов общей

юрисдикции, в случаях, если санкция за совершенное преступление не превышает 7 лет лишения свободы. Поскольку апелляционный порядок пересмотра судебных решений связан с организационными сложностями и ресурсными затратами, многие научные и практические работники скептически оценивают эту идею. Поэтому представляется целесообразным найти компромиссное решение этой проблемы, которое состоит в том, чтобы оставить кассационный порядок пересмотра решений судов первой инстанции с применением элементов апелляции и возможностью принятия нового решения без направления дела в суд первой инстанции на повторное рассмотрение. При этом необходимо максимально гарантировать заинтересованным участникам процесса защиту их прав при рассмотрении дела в суде второй инстанции. Конституционное право каждого на квалифицированную юридическую помощь и принцип состязательности требуют дальнейшего развития форм оказания юридической помощи, в том числе бесплатной для неимущих граждан. Однако в настоящее время государство не выполняет взятых на себя обязательств, а адвокаты, несмотря на то что оказание бесплатной юридической помощи малоимущим гражданам является их долгом и профессиональной обязанностью, отказываются от участия в деле без гарантированной оплаты труда.

В связи с этим большие надежды возлагаются на разрабатываемый федеральный закон "Об адвокатуре в Российской Федерации", который, кроме всего прочего, должен решить проблемы обеспечения обязательного участия защитника в уголовном судопроизводстве, в том числе и в порядке, предусмотренном статьей 49 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР, и усиления правовой защищенности адвокатов. Для этого в разрабатываемом проекте предполагается создание единых территориальных коллегий, не исключаящих того, что адвокаты - члены коллегии смогут организовывать юридические фирмы, бюро и так далее. Однако на них должны в полной мере распространяться все требования, предъявляемые к членам коллегии адвокатов, в том числе и обеспечение участия адвоката в суде.

Результаты настоящих парламентских слушаний убеждают в необходимости принятия согласованных и оперативных мер органов государственной власти при реализации концептуальных положений судебной реформы в Российской Федерации, в первую очередь в области законодательного обеспечения, финансирования, кадровых вопросов.

На основании статьи 100 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации участники парламентских слушаний считают необходимым;

1. Признать, что в последние годы ход судебной реформы замедлен, а правосудие из-за неудовлетворительного финансирования судов находится в кризисном состоянии, под угрозой оказались конституционные права человека и гражданина на судебную защиту.

2. Рекомендовать палатам Федерального Собрания Российской Федерации:

по возможности использовать пакетный способ при разработке в палатах Федерального Собрания Российской Федерации проектов законов, направленных на реализацию судебной реформы в Российской Федерации; приоритетными в этой области в 1999 году считать принятие федеральных законов о судах общей юрисдикции в Российской Федерации, о народных заседателях федеральных судов общей юрисдикции, о военных судах Российской Федерации, об адвокатуре в Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации;

при разработке законопроектов в рассматриваемой сфере внимательно изучать и отражать вопросы федеративного устройства государства, взаимодействовать и согласовывать позиции с разработчиками государственной концепции развития федеративных отношений в России, необходимость которой признана постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 18 февраля 1998 года N 60-СФ "Об итогах работы Первой Всероссийской научно-практической конференции "Проблемы и перспективы развития российского федерализма", а также обобщать и учитывать опыт работы конституционных (уставных) судов субъектов Российской

Федерации;

проработать вопрос об изменении порядка прекращения полномочий судьи в отношении судей высших судебных органов, совершивших поступки, позорящие честь и достоинство судьи или умаляющие авторитет судебной власти, занимающихся деятельностью, несовместимой с должностью судьи.

3. Рекомендовать Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации создать в 1999 году рабочие группы по разработке (с учетом опыта иностранных государств) законопроектов по вопросам:

дисциплинарной ответственности судей;

внесения изменений в полномочия и порядок образования квалификационных коллегий судей с целью исключения элементов корпоративности при рассмотрении кадровых вопросов, предусмотрев участие в их работе представителей законодательных (представительных) органов, юридической общественности и органов юстиции;

закрепления механизма проверки требований, предъявляемых к кандидатам на должность судьи, и информации о совершении поступка, позорящего честь и достоинство судьи или умаляющего авторитет судебной власти.

4. Предложить Правительству Российской Федерации при исполнении федерального бюджета на 1998 год и его формировании на 1999 год строго руководствоваться положениями статьи 124 Конституции Российской Федерации и статьи 33 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и разработать совместно с высшими судебными органами и Судебным департаментом при Верховном Суде Российской Федерации программу кадрового и материально-технического обеспечения судов Российской Федерации.

5. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации ускорить создание конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, предусмотренных Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации".

6. Рекомендовать высшим судебным органам и Судебному департаменту при Верховном Суде Российской Федерации разработать в 1999 году предложения о нормативах нагрузки судей и работников аппаратов федеральных судов для утверждения их федеральным законом.